

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО  
ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОМИССИЙ ПО  
ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и  
правоохранительной деятельности»  
очной формы обучения, группы 01001515  
Кулькина Алексея Сергеевича

Научный руководитель:  
к.ю.н., доцент  
Мамин Андрей Сергеевич

Рецензент:  
Старший преподаватель  
кафедры УиАД ОВД  
БелЮИ МВД России  
им. И.Д. Путилина  
полковник полиции к.ю.н.  
П. А. Волков

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>Глава 1. Теоретико-правовые основы развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав</b> .....	13
1.1. Историко-правовой анализ развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.....	13
1.2. Нормативно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	31
1.3. Международно-правовой опыт организации и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	47
<b>Глава 2. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, как участников реализующих административное законодательство</b> .....	63
2.1. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	63
2.2. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, как субъекты, реализующие нормы административного законодательства.....	71
<b>Заключение</b> .....	85
<b>Список использованной литературы</b> .....	88

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена** тем, что в настоящее время в Российской Федерации профилактика административных правонарушений и безнадзорности среди несовершеннолетних рассматривается в качестве одной из важнейших функций государства.

Особенно остро данная проблема встает при решении вопросов, связанных с обеспечением полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития детей в целях предотвращения негативных явлений в подростковой среде, проявляющихся в безнадзорности и бродяжничестве детей, совершении ими антиобщественных поступков и правонарушений, пьянстве и наркомании.

Можно констатировать, что в настоящее время в рамках мирового сообщества активно протекает процесс поиска наиболее эффективных моделей правозащитной деятельности в отношении несовершеннолетних. Так, в условиях современной действительности, одной из важных функциональных задач российских государственных органов и учреждений, и общественных организаций, является поиск и внедрение новых инструментов, направленных на профилактику асоциального поведения и безнадзорности несовершеннолетних.

Благодаря реализации комплекса мер, направленных на сокращение численности вновь выявляемых детей-сирот, а также детей-сирот, находящихся под надзором в организациях, совершенствованию порядка устройства детей-сирот на воспитание в семьи, совершенствованию деятельности органов опеки и попечительства, в Российской Федерации были отмечены позитивные тенденции сокращения детей-сирот в государственном банке данных. Если в конце 2011 года на учете состояло 126 574 детей, то на 1 июня 2016 года их численность составляет 66 359 человек. Таким образом, за 5 лет численность банка данных сократилась

вдвое, что по оценке российских и международных экспертов является беспрецедентным сокращением, равным которому нет во всем мире.<sup>1</sup>

Также в настоящее время в Российской Федерации активно ведутся научно-исследовательские работы, направленные на развитие системы ранней профилактики асоциального поведения несовершеннолетних, на формирование эффективных методов и технологий профилактической работы.

Однако, как показывает статистика количество противоправных деяний за последние 10 лет, совершаемых несовершеннолетними, увеличилось на 10,2% от общего числа административных правонарушений.

Стабильно снижается средний возраст несовершеннолетних преступников. Ежегодно более 100 тыс. детей совершают общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения как к административной, так и к уголовной ответственности<sup>2</sup>.

Центральное место среди субъектов профилактики административных правонарушений рассматриваемой категории лиц занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, призванные осуществлять координацию и контроль за профилактической деятельностью всех субъектов превенции безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в настоящее время возникло немало проблем, требующих их скорейшего и полного решения.

Во-первых, значительно устарела нормативно-правовая база, регулирующая их деятельность. Многие нормативные акты, касающиеся профилактики правонарушений фактически не действуют. В настоящее время довольно большая часть нормативно-правовых актов не приведена в

---

<sup>1</sup> <https://минобрнауки.рф>

<sup>2</sup> Хоботов А. Предупреждению правонарушений несовершеннолетних - особое внимание // Проффессионал. 2009. №5. С. 32.

соответствие с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Во-вторых, процесс реформирования государственного механизма публичной власти, выразившийся в утверждении самостоятельности муниципальных образований и не сопровождаемый внесением соответствующих изменений в законодательстве о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, спровоцировал неоднозначное толкование правовой природы, функционального предназначения и конституционной сущности рассматриваемых органов.

В-третьих, не располагая объективно возможностями по реализации задач, стоящих перед ними. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав ненадлежащим образом осуществляют функции по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, что отрицательным образом сказывается на работе всех субъектов профилактики безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав.

В-четвертых, существует неопределенность в вопросе о роли и месте комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в российской системе ювенальной юстиции, создание которой в настоящее время обсуждается на законодательном уровне.

В связи с вышесказанным, определение правовых и организационных основ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, установление их места в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав являются насущной потребностью правоприменительной практики, а актуальность темы диссертационного исследования обусловлена задачей выработки научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию административно-правового статуса указанных комиссий.

По нашему мнению, все вышесказанное позволяет утверждать, что выбранная тема диссертационного исследования представляет не только практический, но и научный интерес, что обуславливает актуальность изучения работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в современных условиях.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации федерального и регионального административного законодательства комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

**Предметом исследования** являются административно-правовые и организационные основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

**Целью исследования** стал системный анализ норм федерального и регионального административного законодательства определяющих и закрепляющих административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи**:

- исследовать историю становления и развития института комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- проанализировать систему нормативно-правовых актов, закрепляющих правовое положение несовершеннолетних;
- рассмотреть и проанализировать уровни законодательного регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- рассмотреть международно-правовой опыт деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- определить правовую сущность административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и установлена

роль и место комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе органов государства;

- рассмотреть полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, как субъекта, реализующего нормы административного законодательства.

**Методологической основой** настоящего исследования является диалектический подход как общенаучный метод познания. Кроме того, использованы разнообразные методы научного исследования: системный, конкретно-исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, социологический виды анализа.

**Нормативной базой исследования** послужили нормы международно-правового характера в виде Декларации прав ребенка 1959 г<sup>1</sup>, нормы Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>2</sup>, Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» а так же постановления Конституционного Суда Российской Федерации и руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

**Теоретическую основу исследования** составляют достижения отечественной юридической науки, нашедшие выражение в трудах, в частности, таких ученых как: Аврутин, А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, В.М. Берекет, С.С. Бородин, Н.В. Бугель, П.П. Глущенко, С.И. Гирько, М.М. Дикажев, А.С. Дугенец, В.Д. Зорькин, А.И. Каплунов, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Б.П. Кондратов, А.П. Коренев, А.Е. Лунев, С.Ф. Милюков, Л.А. Николаева, Э.Ф. Побегайло,

---

<sup>1</sup> Декларации прав ребенка 1959 г Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 - 388.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета, № 121, 30.06.1999.

Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, В.П. Сальников, В.Д. Сорокин, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Стариков, Ю.В. Степаненко, И.И. Сыдорук, В.Г. Татарян, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Уткин, В.Ю. Ухов, Н.Ю. Хаманева, В.У. Хатуаев, В.В. Черников, В.С. Четвериков, А.П. Шергин и другие.

В то же время состояние научной разработки проблем функционирования комиссий по делам несовершеннолетних позволяет констатировать, что многие вопросы, касающиеся правовых и организационных основ их деятельности на современном этапе, изучены в недостаточной степени, так как большая часть теоретических исследований в этой области была предпринята до начала процесса коренного обновления российской государственности.

**Научная новизна состоит в том, что в диссертационном исследовании** предпринимается одна из первых попыток рассмотреть и проанализировать современное состояние развития института комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на основе системного подхода. Данная работа является первым комплексным исследованием проблем правового регулирования деятельности комиссий, в котором рассмотрена отечественная система законодательства, регулирующая организационно-правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, во взаимосвязи с международно-правовым опытом деятельности таких комиссий. Кроме того, автором данной работы раскрывается содержание административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, и предпринимается попытка определить их место в системе органов государственного управления.

Наконец, в работе высказываются предложения и рекомендации по устранению разного рода противоречий и недостатков, возникающих в процессе реализации комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав своих полномочий.

На основе проведенного анализа выносятся следующие положения, на **защиту:**



1. Результаты проведенного анализа административно-правовых норм, позволяют с уверенностью относить комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав к органам исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня Российской Федерации.

2. Анализ административно-правовых и гражданско-правовых норм регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав показал, что ни в одном нормативно-правовом акте нет законодательного определения комиссии.

Так, целесообразно дополнить ст. 1 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> следующим определением Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав это специализированный орган государственной власти, образованный для обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а так же предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, с последующим выявлением и устранением причин и условий способствовавших совершению противоправного деяния.

3. Учитывая исключительную важность воспитания и защиты подрастающего поколения для развития государства в целом, считаем, что деятельность комиссий по делам несовершеннолетних регионального уровня не может рассматриваться вне системы публично-властных отношений. Исходя из этого, полагаем, что все вопросы, касающиеся организационно-правовых основ ведущих направлений деятельности и компетенции комиссий как субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, следует урегулировать на федеральном уровне Российской Федерации порядок образования,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета, № 121, 30.06.1999.

реорганизации и ликвидации, их численный и персональный состав. В связи с этим на сегодняшний момент необходимы разработка и принятие федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав». Данный нормативный акт должен унифицировать подходы к пониманию статуса комиссии по делам несовершеннолетних определить единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

4. Анализ административно-правовых и гражданско-правовых норм регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов опеки и попечительства по защите прав несовершеннолетних, показал схожесть деятельности этих органов. Так, данную деятельность должен выполнять один федеральный государственный орган - комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая должна взять на себя основную нагрузку по организационно-правовой защите прав и законных интересов несовершеннолетних.

5. Отсутствие в правоприменительной практике единого подхода к пониманию особенностей института административной ответственности несовершеннолетних диктует необходимость его нормативного обособления с учетом требований международно-правовых стандартов, которое следует осуществить путем включения в раздел IV. Производство по делам об административных правонарушениях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях специальной главы 24.1 Производство по делам об административных правонарушениях совершенных несовершеннолетними.

6. В целях систематизации принудительных мер воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей, применяемых по административно-правовым деликтам, необходимо в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определить следующие виды мер воздействия:

а) предупреждение;

б) передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа;

в) возложение обязанности возместить причиненный вред;

г) ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего;

д) помещение несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;

е) ограничение доступа к информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в том числе, и к социальным сетям.

**Теоретическая и практическая значимость выводов и предложений диссертации**, сформулированных в работе, состоит в том, что они отражают современное видение проблем административно-юрисдикционной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, и в силу этого могут способствовать дальнейшему научному анализу вопросов предупреждения деликтного поведения несовершеннолетних, улучшению правового регулирования производства по делам о совершенных ими административных правонарушениях, а также совершенствованию практики применения норм о привлечении подростков к административной ответственности. Кроме того, содержание и результаты исследования могут быть использованы в процессе обучения и повышения квалификации профессиональных кадров.

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты работы были вынесены на суд научной общественности. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

- Профилактика административных правонарушений и безнадзорности как одно из актуальных направлений социальной политики государства. Наука XXI века: открытия, инновации, технологии. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 28 февраля 2017 года. Смоленск: ООО «Новаленсо», 2017. - 151 с.

- Структурно-организационные основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Наука и образование в XXI веке: по материалам международной научно-практической конференции 28 февраля 2017 г. Часть 2. 124 с.

**Эмпирической базой исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, определяющие административно правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

**Структура и объём работы** определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, которые объединяют пять параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## **Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.**

### **1.1. Историко-правовой анализ становления, и развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

На протяжении нескольких десятилетий в российском обществе не утихает дискуссия относительно необходимости создания в государстве, государственного органа определяющего основные направления профилактики правонарушений среди несовершеннолетних.

Данная проблема носит не только теоретический характер, но и практический, что обуславливает особый интерес со стороны ученых правоведов.

Для правильного понимания причин возникновения указанной проблемы в сложившейся правовой действительности, а также для рационального ее разрешения, необходимо в полной мере исследовать и проанализировать историю возникновения, становления и развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации и зарубежных странах.

При исследовании исторического пути развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, как в России, так за рубежом, следует принимать во внимание особенность, которая была выявлена доктором юридических наук Э.Б. Мельниковой и которая объясняет направленность ювенальной юстиции в целом. Эта особенность заключается в том, что «исторически органы по делам несовершеннолетних создавались как суды, решающие двуединую задачу защиты прав детей, подростков и уголовного преследования несовершеннолетних преступников»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельникова Э.Б. Восстановительный аспект правосудия по делам о несовершеннолетних // Восстановительное правосудие / Под общ. ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 98.

По нашему мнению, изучать историю развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, необходимо основываясь на понимании ее как правовой категории.

В разные исторические периоды проблема борьбы с преступностью несовершеннолетних решалась по-разному. В дореволюционной России несовершеннолетние правонарушители отбывали наказание в тюрьмах, арестных домах, колониях, приютах совместно с взрослыми преступниками. Отсутствие действенной системы воспитания и исправления несовершеннолетних порождало неуверенность в целесообразности существования детских исправительных заведений.

Историческое формирование системы взглядов на особое правовое положение несовершеннолетних начинается во II-III вв. нашей эры с высказывания Ульпиана о необходимости предоставления защиты лицам, не достигшим возраста 25 лет, которое получило свое закрепление в Дигестах Юстиниана.<sup>1</sup>

Возникновение древнерусского государства явилось предпосылкой для начала процесса юридического оформления обычаев общества в системы государственного права. Обращаясь к ретроспективе развития системы профилактики правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, отметим, что рассматриваемая проблематика уходит корнями в Киевскую Русь, когда «стали предприниматься первые шаги к перевоспитанию нравственно испорченных детей»<sup>2</sup>. Статья 99 Русской Правды говорила об обязанности опекунов «печаловаться» о сиротах, т.е. заботиться о воспитании сирот, оказывать покровительство тем, кто «не дюжеся будут (не смогут) сами собою печаловаться»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> История государства и права зарубежных стран / Под ред. К.И. Батыр. М., 2001. С. 154.

<sup>2</sup> Беляева Л.И. Зарождение и развитие в России практики предупреждения преступлений несовершеннолетних // Организационно-правовые проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. М., 1999. С. 53.

<sup>3</sup> Василькова Ю.В. Социальная педагогика: курс лекций: учеб. пособие для студентов пед. вузов и колледжей. М., 1999. С. 86 – 87.

С 998 года на Руси появляется официальная религия - православие, вместе с которой появляются и новые воззрения на мораль, нравственность и право. С этого времени государство и общество начинают активно поддерживать детей, которые, в силу различных обстоятельств, оставались без попечения родителей. Забота о таких детях считалась богоугодной и обязательной. В дальнейшем этот подход сохранился на протяжении всех этапов развития России.

Особо необходимо отметить роль Русской Православной Церкви в судьбе детей. Церковь в своем отношении к детям пошла несколько дальше государства. Она заботилась не только о предоставлении помощи нуждающимся детям, но и об их обучении грамоте, ремеслам, дальнейшем устройстве.

В годы правления Ивана IV Грозного забота о сиротах поручается государственным учреждениям. Так, был создан Патриарший приказ, ведению которого были поручены Сиротские дома. Стоглавый собор 1551 г. предписывал каждой церкви открывать так называемое училище «для наставления детей грамоте», создавать богадельни для нищих и немощных. Сквозь всю эпоху правления Ивана Грозного проходит педагогический принцип: «воспитания в добром наказании». Родителям надлежало детей «любить и беречь и страхом спасать; уча и наказуя, и рассуждая раны возлагать»<sup>1</sup>. В сиротских домах широко применялись телесные наказания.

И все же основную роль по содержанию и воспитанию детей играла семья, которая была ответственна за это перед обществом. Положение же ребенка в семье фактически всегда было бесправным. Он целиком и полностью зависел от своих родителей. Причем муж и жена имели разные права по отношению к своим детям, их воспитанию.

До Соборного уложения, которое было принято в 1649 г. в Москве с одобрения царя Алексея Михайловича Романова, в законодательстве,

---

<sup>1</sup> Соловьев С.М. Сочинения. Кн. 4. М., 1989. С. 172.

регламентирующем уголовно-правовые отношения, было записано: «...чтобы Московского государства всяких чинов людем от большого до меньшаго... суд и расправа была во всяких делах всем равна»<sup>1</sup>, что в целом уравнивало положение подростков со взрослыми в уголовном процессе и устраняло возможность существования особого привилегированного положения малолетних правонарушителей.

Так, первые упоминания об ответственности несовершеннолетних в отечественной правовой истории относятся к 1669 г., где сказано: «чаще отрок семи лет убьет, то не повинен есть смерти». Данный возраст здесь указан неслучайно, т.к. именно с 7 лет ребенок допускался к таинству исповеди и за ним признавалась свобода воли.

Воинский устав Петра Великого практически освобождает малолетних от наказания за воровство, перекладывая его на родителей «дабы заранее его от сего отучить, может от родителей своих лозами наказан быть».

При создании Петром I в 1715 г. «Артикула воинского» впервые к смягчающим обстоятельствам стало относиться малолетство преступника, однако крайне низкий возраст уголовной ответственности, обилие квалифицирующих признаков и чрезмерно жесткие санкции зачастую приводили к тому, что общие суды выносили суровые приговоры и назначали несовершеннолетним такие наказания, как каторжные работы и даже смертная казнь.

Следующим документом стало - указание Сената с президентами коллегий от 1742 г. Этот документ устанавливал возрастной ценз малолетства до 17 лет и запрещал подвергать малолетних тем же наказаниям, что и взрослых.

Так, например малолетних нельзя было подвергать смертной казни, пытке и кнуту, все это заменялось сечением плетьюми и отдачей в монастырь

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ф. История судебных инстанций и гражданского апелляционного производства от Судебника до Уложения о губерниях. М., 1959. С. 187 - 224.



на трудовое перевоспитание. По истечении срока отработки наказуемый возвращался домой.

Но уже в Указе Екатерины II от 26 июня 1765 г. устанавливается полная невменяемость до 10 лет. С 10 до 17 лет допускается смягчение наказаний. Особо серьезные случаи, влекущие за собой наказание смертной казнью или сечением кнутом, следовало передавать на рассмотрение в Сенат. Отдельно рассматривались случаи для нарушителей от 10 до 15 и от 15 до 17 лет.

Прогрессивным этапом развития законодательства применительно к содержанию несовершеннолетних под стражей является первый общегосударственный акт в этой области (и в области улучшения тюремного дела вообще): Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных 1832 г. Все осужденные по нему были разделены на три разряда: бродяг, маловажных и важных, каждый из которых должен был содержаться в отдельном помещении, кроме этого, запрещалось содержание мужчин в одном помещении с женщинами, а несовершеннолетних - с взрослыми.

Принятое 15 мая 1845 г. Уложение о наказаниях разделило весь возраст несовершеннолетних на три периода: до 7 лет, от 7 до 14 лет и от 14 до 21 года. Но при этом (ст.137 п. 1 издание 1885) дети от 7 до 10 лет не подвергались определенному законами наказанию, и таким образом практическим предельным сроком первого периода являлось достижение одиннадцати лет<sup>1</sup>.

Один из важных этапов работы с несовершеннолетними правонарушителями в дореволюционной России - это, безусловно, Закон от 1864 г., по которому в России были созданы специальные комиссии для детей-правонарушителей. В ст. 6 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, вводился особый институт исправительных заведений для не

---

<sup>1</sup> Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правовые основы создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.// Административное право и процесс. - 2006. - № 3. - С. 14-16.

достигших 17 лет, а для детей от 14 до 16 лет создавался новый тип учреждений - исправительные приюты. Новый закон позволял помещать малолетних осужденных в исправительные приюты или колонии, но не по всей территории страны, а там, где эти заведения были созданы<sup>1</sup>.

С середины 1860-х гг. в России начинают создаваться 2 вида воспитательно-исправительных заведений (ВИЗ). Сельскохозяйственные называют исправительными колониями, а городские, обучающие ремеслам, - исправительными приютами.

Принятые 5 декабря 1866 г. Правила для исправительных приютов позволяют учреждать приюты не только правительству, но и земству, общественным и духовным установлениям, частным лицам с разрешения МВД (кстати, в то время все приюты находились в ведении МВД) и по согласованию с министром юстиции. Заведующими могли быть только лица с педагогическим образованием. В приютах обязательно изучались закон Божий, чтение, письмо, арифметика, по возможности преподавались и другие дисциплины. Побег из приюта не рассматривался как уголовное преступление, сам же бежавший возвращался обратно и содержался под строгим надзором. Все выпускники находились под покровительством приюта и после того как покидали его стены.

27 января 1868 г. был открыт Московский исправительный приют (позднее он получил название Рукавишниковского).

В 1870 г. начинает свою работу приют, учрежденный Санкт-Петербургским обществом земледельческих колоний и ремесленных приютов. Деятельность этих двух заведений оказала большое влияние на развитие в России института детских исправительных заведений.

Важную роль в развитии системы работы с детьми и подростками сыграла реформа 1866 г., которая установила особый порядок и принципы назначения наказаний. Так, дети от 7 до 10 лет полностью освобождались от

---

<sup>1</sup> Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы: Сборник статей . — М.: «Статут»; РАП, 2004. С. 51.

наказаний и передавались родителям для домашнего исправления. С подростками от 10 до 14 лет поступали так же, если они действовали «без разумения». Если же они действовали «с неполным разумением», то их наказывали в соответствии со ст. 138 Уложения или передавали в исправительное заведение. При отсутствии в губернии приютов их отдавали в тюрьмы на срок до 1 года и 4 месяцев.

В 1872 г. на Международном тюремном конгрессе в Лондоне впервые было решено, что суд над несовершеннолетними должен осуществляться по особым правилам.

В 1891 г. Третий съезд работников исправительных заведений для несовершеннолетних решил, что судопроизводство в отношении детей должно носить упрощенный характер. Результатом стал закон 1897 г., направленный на замену карательных подходов в отношении ребенка-правонарушителя исправительно-воспитательными. Своей цели закон не достиг, но процесс судопроизводства и определения наказания несовершеннолетним претерпел серьезные изменения.

Был создан институт законных представителей несовершеннолетних, хотя их участие в процессе было необязательным и оставлялось на усмотрение суда. Зато обязательным стало участие в судебном заседании защитника. Что же касается непосредственно наказания, то здесь новыми мерами стали передача под ответственный надзор и заключение в исправительное заведение.<sup>1</sup>

При решении вопроса о виновности первым делом рассматривался вопрос о «разумении» малолетнего правонарушителя.

Впервые это понятие появилось в Циркулярном решении Министерства юстиции от 19.06.1888 г. Оно давало право прокурору сообщать в Минюст о целесообразности прекращения судопроизводства на

---

<sup>1</sup> Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекты административной юрисдикции: проблемы законотворческой и правоприменительной практики // Вопросы ювенальной юстиции. - 2008. - № 1.

основе отсутствия у подсудимого «разумения и преступной воли». Но на практике прокуратура оказалась не готовой к использованию подобного инструмента в конце XIX в.

В целом, как нам представляется, изменения в законодательстве оказались значительно более скромными, чем на то рассчитывали реформаторы. Коренной реформы не получилось, ограничились лишь необходимыми изменениями в наиболее неотложных направлениях.

В 1910 г. в Санкт-Петербурге был создан первый специализированный судебный орган по делам малолетних. Серьезного внимания заслуживает организация при Санкт-Петербургском особом суде попечительской части, которая включала в себя положительно характеризующихся взрослых лиц (попечителей), разбирающихся в педагогике и психологических особенностях личности несовершеннолетних правонарушителей, призванных обеспечить процесс эффективной ресоциализации и реабилитации подростка. Как помощник судьи попечитель, владея основами уголовного, семейного, «школьного» права, выполнял функции по сбору сведений о личностных особенностях несовершеннолетнего, совершившего противоправное деяние, его образе жизни, окружении, которое могло повлиять на формирование его противоправных намерений.

Все воспитательно-исправительные заведения были подчинены Главному тюремному управлению.

Наиболее интересным по нашему мнению представляется опыт Советского государства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Именно в советский период были созданы и опробованы на практике основные организационно-правовые формы борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, во многом предопределяющие последующее развитие системы профилактики.

После Октябрьской революции новой власти пришлось создавать собственные структуры по работе с несовершеннолетними правонарушителями.

Первым законодательным актом Советской власти, непосредственно касавшимся несовершеннолетних, стал Декрет от 14 января 1918 года «О комиссиях для несовершеннолетних»<sup>1</sup>.

Документ полностью ликвидировал суды и тюремное заключение для несовершеннолетних правонарушителей. В результате этого, дела о малолетних правонарушителях, не достигших 17-ти летнего возраста, рассматривались специально созданными комиссиями о несовершеннолетних, которые находились в ведении Народного комиссариата общественного призрения и состояли из представителей данного наркомата, а также наркоматов народного просвещения и юстиции. Согласно Декрету, комиссии обязывались пересмотреть все дела, находящиеся в производстве судов или законченные осуждением несовершеннолетних.

Все несовершеннолетние, содержащиеся в тюрьмах и арестных домах, были освобождены, стали проводиться мероприятия по коренной реорганизации и созданию принципиально новых воспитательных учреждений для малолетних нарушителей. Этим же Декретом исключалась уголовная ответственность несовершеннолетних до 17-летнего возраста<sup>2</sup>.

Приоритетным направлением планировалось сделать меры воспитательного и предупредительного характера. Вот основные принципы работы с несовершеннолетними, провозглашенные этим декретом:

- упразднение судов для несовершеннолетних,
- упразднение тюремного заключения для несовершеннолетних,
- передача всех дел несовершеннолетних в ведение комиссий,
- переход комиссий для несовершеннолетних под начало Народного комиссариата просвещения,

---

<sup>1</sup> Декрет СНК РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14.01.1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 16. - Ст. 227.

<sup>2</sup> Ахьядов Э. С. Отечественный и зарубежный опыт профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Молодой ученый. - 2016. - №2. - С. 658-662.

- комплектация комиссий для несовершеннолетних представителями Народного комиссариата просвещения, юстиции и ведомств общественного призрения.

Декрет декларировал, что основной задачей комиссий (комонесов) является защита интересов прав ребенка, а решения комиссий должны носить профилактический и предупредительный, а вовсе не карающий характер.

На практике работники комиссий могли применить к несовершеннолетнему правонарушителю одну из нижеперечисленных мер воздействия:

- поместить несовершеннолетнего в другую семью,
- передать несовершеннолетнего партийной или общественной организации,
- принять решение об опекунстве,
- устроить его на работу,
- отправить его на родину,
- поместить его в школу, детский дом,
- отдать под присмотр обследователя-воспитателя,
- отправить его в трудовой дом для несовершеннолетних нарушителей.

Дела в отношении лиц от 16 до 18 лет подлежали рассмотрению судами. Но даже и суды на тот момент применяли меры педагогического или медицинского воздействия. Такой достаточно либеральный характер работы комиссий продолжался всего 2 года.<sup>1</sup>

В марте 1920 г. Совет народных комиссаров принимает декрет «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных преступлениях». По данному документу несовершеннолетними признаются юноши и девушки, не достигшие 18-летнего возраста, что снизило возрастную планку для несовершеннолетних по сравнению с той, которая существовала в дореволюционной России. По новому декрету все дела в

---

<sup>1</sup> Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. - М.: Юридическая литература, 2016. - С. 3-11.

отношении несовершеннолетних оставались в ведении комиссий. Также комиссии получили право передавать дела в суд. Однако на практике (кстати, вопреки декрету) «политические» дела из ведения комиссий изымались.

Новеллой данного документа стали положения закрепляющие сроки процессуальных мероприятий. Так, например, необходимо было в течение трех суток со дня получения протокола провести все следственные мероприятия по определению роли лица, не достигшего совершеннолетнего возраста, в тяжком противоправном деянии и внести в комиссию по делам несовершеннолетних подробный доклад<sup>1</sup>.

Важным фактом является и то, что до заслушивания в комиссии доклада народного судьи члены комиссии не могли вмешиваться в его действия, что, безусловно, способствовало полному, всестороннему и объективному рассмотрению дела о преступлении несовершеннолетнего.

Декрет устанавливал трехзвенную структуру органов комиссий. Главенствующую функцию выполняла Республиканская комиссия при Народном комиссариате просвещения, затем шли комиссии при губернских органах, на первом - низовые структуры - комиссии при уездных органах. Также планировалось создание специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждений. Произошли изменения и в составе комиссий: председателем комиссий становился представитель Народного комиссариата просвещения, а в состав комиссий обязательно должны были входить представители Народного комиссариата здравоохранения и народного суда.

Однако в реальной жизни процесс создания комиссий на региональном уровне проходил сложно. По данным 1922 года по РСФСР насчитывалось только 245 КДН, в которых работали всего 490 сотрудников. Помимо недостаточного финансирования, существовала и острая нехватка квалифицированных, специально подготовленных кадров.

---

<sup>1</sup> Инструкция комиссии по делам несовершеннолетних. СУ РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.

Тем не менее, с большими трудностями, но комиссии работали. Например, Московская комиссия ежедневно принимала только из милиции до 30 детей и подростков. В начале 1920-х гг. дела в комиссии поступали из 3-х источников: через приемники (детские милицейские участки), из милиции и из суда. Заседания комиссий, были двух видов: распорядительные, на которых решались вопросы о применении меры воздействия на ребенка, проводился разбор инструкций из центра, и «судебные», на которые вызывались свидетели, изучались доказательства и материалы дела. Постановления комиссии на тот момент были двух видов: оправдательными и назначающими медико-педагогические меры.

22 мая 1925 года Постановлением Совета народных комиссаров РСФСР было принято «Положение о центральной комиссии» (комиссии для несовершеннолетних).

Она действовала при Комиссариате просвещения, в ее функции входили: руководство местными комиссиями, разъяснения законодательства о несовершеннолетних, установление единообразного применения законов по борьбе с преступностью несовершеннолетних, рассмотрение дел в порядке надзора<sup>1</sup>.

К середине 1920-х гг. за комиссиями закрепляются следующие функции:

- борьба с преступлениями несовершеннолетних, не достигших 16 лет,
- защита детей от эксплуатации, жестокого обращения и развращения со стороны взрослых,
- обследование несовершеннолетних, обладающих наиболее сложной психофизической организацией, на базе специальных педологических лабораторий и психоневрологических клиник.

В 1927 г. взят курс на более активное привлечение к работе комиссий общественных организаций. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от

---

<sup>1</sup> Нургалиев Р. Дети - забота общая // Закон и право. - 2008. - №11. - Ст. 54.



20.06.1927 г. «О плане борьбы с детской беспризорностью» поручало Наркомпросу РСФСР разработать и провести в жизнь мероприятия по привлечению общественности к делу борьбы с правонарушениями несовершеннолетних.

Принятый в 1928 году циркуляр НКЮ РСФСР № 4 устанавливал необходимость командирования во все КДН народных судей в качестве постоянных представителей. В обязанности народного судьи входило регулярное присутствие на заседаниях КДН. Сменять представителей нарсуда в составе комиссий запрещалось без серьезных на то оснований.

Итак, наметилась тенденция к универсализации полномочий комиссий и передаче им всего круга вопросов, связанных с заботой о детях, столкнувшихся с преступным миром<sup>1</sup>.

Несмотря на определенные успехи, были выявлены определенные недостатки. Так, например, нередко у комиссий отсутствовали реальные меры медико-педагогического воздействия на особо трудную и социально-запущенную группу подростков. Все принимаемые по отношению к таким подросткам меры оказывались недейственными, и после многократных приводов комиссии передавали их дела в суд.

Таким образом, внутри самих комиссий находилось немало тех, кто считал необходимым ужесточение наказаний в отношении несовершеннолетних. Так, по ходатайству Центральной комиссии по делам несовершеннолетних при Наркомпросе Правительство предоставило комиссии право направлять подростков в трудовые дома на неопределенный срок «до исправления», но не дольше достижения ими совершеннолетия. Благодаря подобным мерам, в одном и том же трудовом доме нередко оказывались беспризорные подростки, несовершеннолетние рецидивисты, осужденные за повторные преступления, и социально-запущенные дети, что,

---

<sup>1</sup> Красновский Л.О. О комиссии по делам несовершеннолетних // Воспитание школьников. – 2012. №10. - С. 43-47.

естественно, не оказывало положительного эффекта на процесс перевоспитания.

13.07.1931 г. было принято Постановление СНК РСФСР под названием «Положение о комиссии по делам несовершеннолетних (КДН)». Оно выделяло 2 цели деятельности комиссии:

- 1) охрана прав и интересов несовершеннолетних;
- 2) предупреждение и борьба с правонарушениями несовершеннолетних путем применения мер медико-педагогического характера, правовой и материальной помощи, ведения разъяснительной работы среди населения<sup>1</sup>.

В крае (области) и городе КДН образовывались при местных отделах народного образования. На более нижнем уровне - в городах и районах - КДН могли образовываться при горсоветах и при исполнительных комитетах или местных советах. Расходы по содержанию комиссии возлагались на соответствующий исполнительный комитет или совет. Общее руководство комиссиями осуществляли Непосредственное руководство осуществляли Отделы народного образования и инспектора этих Отделов. В состав комиссий входили 7 человек: 4 специалиста и 3 представителя общественных организаций. В работе комиссии обязательно принимали участие педагог, врач, народный судья, воспитатель-обследователь. Не обязательным являлось участие представителей общественных организаций. Дела рассматривались на закрытом заседании.

Постановление комиссии являлось окончательным и могло быть обжаловано только в порядке надзора в краевую КДН прокуратурой, зав. Отделом народного образования или инспектором Отдела народного образования путем вынесения протеста. Сам несовершеннолетний или его родители обжаловать решение комиссии не могли.

В 1931 году Наркомюст отстаивает позицию о неприменимости ссылки к ребенку-правонарушителю от 16 до 18 лет. Постановление Коллегии НКЮ

---

<sup>1</sup> Чернобровкин В.С. Место комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе ювенальной юстиции. // Вопросы ювенальной юстиции. - 2008. - №1 (4). - С. 9-13.

«О несовершеннолетних правонарушителях» от 21 мая 1931 г. предлагало Верховному суду дать указания всем судебным органам о нецелесообразности применения ссылки к несовершеннолетним правонарушителям<sup>1</sup>.

К началу 1930-х годов в СССР складывается достаточно противоречивая, но, тем не менее, устойчивая практика осторожного применения уголовного законодательства к ребенку-правонарушителю. Характерным для этой практики является параллельное сосуществование уголовных и медико-педагогических моделей воздействия. К сожалению, такая система просуществовала недолго<sup>2</sup>.

Состоявшееся в 1935 году заседание СНК РСФСР по вопросу приведения в жизнь апрельского и июньского постановлений признало главными недостатками в работе излишнюю мягкость и либерализм и пришло к выводу о необходимости усиления чисто карательного подхода в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

Переломным моментом в деле профилактики правонарушений несовершеннолетних является создание специализированных органов правопорядка по борьбе в первую очередь с преступлениями не достигших совершеннолетия лиц. Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» в структуре Главного управления Рабоче-крестьянской милиции были созданы детские комнаты милиции. С этой даты начинается история подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел<sup>3</sup>.

Данным Постановлением были ликвидированы созданные в 1918 г. комиссии по делам несовершеннолетних, и вся деятельность по ликвидации беспризорности и безнадзорности, устройству несовершеннолетних

---

<sup>1</sup> Солодкин И.И. Очерки по истории русского уголовного права. - М. - 2003. - С. 213.

<sup>2</sup> Солодкин И.И. Очерки по истории русского уголовного права. - М. - 2003. - С. 213.

<sup>3</sup> См.: Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 18.12.2003 № 1005.

«ложились на плечи» милиции.

Верховный суд СССР обязал суды составлять специальные списки народных заседателей по делам несовершеннолетних с обязательным включением в них врачей и педагогов для изучения психического и физического состояния несовершеннолетних. Было постановлено проводить слушания по делам несовершеннолетних при закрытых дверях<sup>1</sup>.

Позиции Пленума Верховного суда СССР и Президиума Верховного суда СССР не совпадали в вопросе о размерах и характере уголовной репрессии в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Постановления Президиума Верховного суда СССР существенно отличались своим духом от Постановлений ВЦИК и СНК. Президиум рекомендовал судам шире использовать направления в детские дома и лечебные заведения, запрещал рассмотрение дел несовершеннолетних без защитника, вызывать в суд без одновременного извещения родителей или опекунов и проводить показательные процессы, становящиеся массовым явлением на фоне общих злоупотреблений. Последовательная и решительная позиция Верховного суда СССР помогла снизить негативный эффект закона от 7 апреля 1935 г.

В 50-х и 60-х гг. законодательство в отношении несовершеннолетних гуманизировалось<sup>2</sup>.

В 1963 г. ЦК КПСС разработал специальные меры, направленные на искоренение безнадзорности и преступности несовершеннолетних. Одной из этих мер стало разграничение функций по организации и осуществлению исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей разных категорий между различными ведомствами.

3 июня 1967 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР, которым было утверждено новое положение (действующее, кстати,

---

<sup>1</sup> Дугенец А.С., Масленников М.Я. О некоторых проблемах создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (Постановка проблемы) // Вопросы ювенальной юстиции. - 2007. - № 2. - С. 2.

<sup>2</sup> Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. - М.: Юридическая литература, 1986.

до настоящего времени) о комиссиях по делам несовершеннолетних. С этого момента прошло 35 лет. Многие пункты этого положения устарели, однако в совокупности с Федеральным Законом «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и региональным законодательством оно и сейчас является актуальным.

Важной вехой в комплексной деятельности по профилактике асоциального поведения, безнадзорности, правонарушений и преступлений лиц, не достигших восемнадцати лет, стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>. Данный нормативный акт в настоящее время утратил юридическую силу (диапазон действия его полной редакции: с 21 сентября 1993 г. по 13 января 2000 г.), но именно он заложил основу для развития законодательства о профилактике правонарушений и защите прав несовершеннолетних и предусматривал создание государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Дальнейшая эволюция законодательства, регламентирующего как правовой статус не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, так и деятельность органов системы противодействия правонарушениям лиц, не достигших совершеннолетия, безусловно, связана со своевременным принятием на федеральном уровне важнейших нормативных актов, среди которых особо следует выделить Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup> и Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 06.09.1993 № 1338 (ред. от 14.01.2000) «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 13.09.1993, № 37.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // <http://www.pravo.gov.ru>

системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>.

До октября 2015 года на территории Российской Федерации отсутствовала единая, массовая система организации досуга несовершеннолетних, что не способствует снижению количества безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. 29 октября 2015 года Президент России В. В. Путин подписал Указ «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников»»<sup>2</sup>. Как отмечается в Указе, целью учреждения новой организации является совершенствование государственной политики в области воспитания подрастающего поколения и содействие формированию личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей.

Так ярким примером, актуальности проблематики правомерного воспитания несовершеннолетних выступает поручение Президента России Владимира Путина создать межведомственную рабочую группу по предотвращению криминализации подростковой среды<sup>3</sup>.

Таким образом, Российское государство нуждается в повышении законодательной активности по совершенствованию профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом, безусловно, необходимо учитывать имеющийся позитивный исторический опыт, но акцент в работе комиссий должен быть сделан на усиление их правозащитных, координирующих и контролирующих функций.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 29.10.2015 № 536 «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников» // Собрание законодательства РФ, 02.11.2015, № 44, ст. 6108

<sup>3</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека // <http://kremlin.ru>

## **1.2. Нормативно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

В последнее время в эпицентре российских перемен неизменно оказывались вопросы превенции административных и иных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Кардинальные изменения происходят, однако, не только в российском, но и в общемировом масштабе, и связаны они в первую очередь с глобализацией, то есть с возникновением новых институтов, выходящих за пределы правового поля только одного государства, в том числе и в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В данном контексте требуется унификация деятельности по предупреждению противоправных проступков несовершеннолетних в масштабах всего мира, что обеспечивается принятием международных нормативно-правовых договоров, их ратификацией странами на всех континентах и неукоснительным соблюдением в правоприменительной деятельности на территории государств, присоединившихся к договору.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе и нормы международного права, регулирующие отношения в области предупреждения противоправного поведения не достигших совершеннолетия лиц.<sup>1</sup>

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ<sup>2</sup> в ст. 3 устанавливает, что законодательство нашей страны,

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. - № 31.

<sup>2</sup> Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.

«регулирующее деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах международного права...» Целый комплекс международных нормативно-правовых актов и договоров, принятых и ратифицированных Российской Федерацией, напрямую касается принципиально важных вопросов в сфере профилактики безнадзорности, административных и других правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, что придает целостной системе превенции правонарушений несовершеннолетних в нашей стране особый международный статус.

Анализируя международные нормативные акты и договоренности, касающиеся принципиально важных вопросов в сегменте обеспечения прав ребенка, предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, условий обращения с несовершеннолетними правонарушителями, мы приходим к выводу об определенной их достаточности и комплексной систематизации.

Система нормативно-правовых актов, регламентирующих правовое положение несовершеннолетних, может быть разделена на следующие группы:

Международные нормативно-правовые акты, включают:

- 1) Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>1</sup>;
- 2) Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.<sup>2</sup>;
- 3) Декларацию о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета, 05.04.1995. - № 67.

<sup>2</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. - № 2. - Ст. 163.



их усыновлении на национальном и международном уровнях от 3 декабря 1986 г.<sup>1</sup>;

4) Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 10 декабря 1985 г.<sup>2</sup>;

5) Конвенцию о правах ребенка от 5 декабря 1989 г.<sup>3</sup>;

6) Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) от 14 декабря 1990 г.<sup>4</sup>;

7) Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, от 14 декабря 1990 г.<sup>5</sup> и др.

Конституция Российской Федерации<sup>6</sup>;

Федеральное законодательство:

1) Семейный кодекс Российской Федерации<sup>7</sup>;

2) Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016)

---

<sup>1</sup> 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) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г) // Сборник международных договоров СССР, 1993. – выпуск XLVI.

<sup>4</sup> Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) (приняты 14.12.1990 Резолюцией 45/112 на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (приняты 14.12.1990 Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>7</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

«Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>;

3) Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup>;

4) Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>3</sup>;

5) Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»<sup>4</sup>;

Указы Президента Российской Федерации:

1) Указ «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников»»

Постановления Правительства РФ:

1) Постановление Правительства РФ: от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

2) Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – Ст. 6724.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1993. – № 31. – Ст. 3802.

<sup>3</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. - ст. 3177.

<sup>4</sup> О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – № 78. – 2001.

<sup>5</sup> Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства РФ, 11.11.2013 г. - № 45. - ст. 5829.

Так, остановимся более подробно на некоторых правовых актах.

Конвенция о правах ребенка<sup>1</sup>, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году, является основным документом защиты прав детей. Конвенция определяет носителя этих прав как человека, не достигшего 18-летнего возраста.

Центральной идеей Конвенции выступает требование «по наилучшему обеспечению интересов ребенка». Конвенция констатирует, что свобода, необходимая ребенку для развития своих моральных и духовных способностей, требует не только здоровой и безопасной окружающей среды, соответствующего уровня медицинского обслуживания, обеспечения норм питания, одежды и жилища, но и предоставления этого в приоритетном порядке всегда, независимо от состояния развития государства.

Конвенция - это документ высокого социально-нравственного значения, основанный на признании любого ребенка частью человечества, на примате общечеловеческих ценностей и гармоничного развития личности, на исключении дискриминации личности по любым мотивам и признакам. Она подчеркивает приоритет интересов детей, специально выделяет необходимость особой заботы любого государства и общества о социально депривированных группах детей: сиротах, инвалидах, беженцах, правонарушителях.

Согласно статьям 42 - 45 части II-й Конвенции о правах ребенка учреждается комитет по правам ребенка, который является наивысшей инстанцией в вопросах защиты прав ребенка. Он предназначен для рассмотрения прогресса в выполнении обязательств государствами-участниками. Комитет состоит из 10 экспертов из числа граждан государств-участников и обладает высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области права. Комитет проводит свои сессии ежегодно. Государства-участники предоставляют ему через Генерального секретаря

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г) // Сборник международных договоров СССР, 1993. - выпуск XLVI.

ООН доклады о принятых мерах по осуществлению прав ребенка через определенные Конвенцией отрезки времени. В докладах указываются факторы и затруднения, влияющие на степень выполнения обязательств, а также достаточную информацию для обеспечения комитету полного понимания действий Конвенции в данной стране. Также Комитету предоставляют отчеты по вопросам, входящим в сферу их полномочий, специализированные учреждения, Детский фонд ООН и другие органы ООН.

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, являясь основным законом государства, закрепляет основные права граждан, в том числе и несовершеннолетних.

Принципиальное значение для определения правового положения ребенка имеют, на наш взгляд, три группы конституционных норм.

Первую группу таких норм составляют два положения Конституции РФ, прямо относящихся к защите прав и интересов несовершеннолетних. Во-первых, Конституция провозглашает человека (независимо от возраста), его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства (ст. 2), причем государства социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). Во-вторых, Конституция РФ раскрывает механизм реализации социальной политики в интересах детей путем обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7).

Вторую группу конституционных норм составляют статьи Конституции, в которых говорится о детях (детстве) непосредственно. Речь идет о положениях, устанавливающих, что детство (как и материнство и семья) находится под защитой государства (ч. 1 ст. 38) и что забота о детях и их воспитание - равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38).

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

Как видно, в этих принципиальных конституционных положениях ребенок (дети) рассматривается только вкуче с материнством, семьей, родителями. И тем не менее можно утверждать, что Конституция уже считает ребенка самостоятельным носителем прав.

И наконец, третью группу конституционных норм, имеющих непосредственное отношение к определению правового положения несовершеннолетнего, составляют нормы Конституции РФ, регламентирующие права и свободы человека и гражданина. Используя формулу «каждый», они в равной степени касаются как взрослых, так и несовершеннолетних. Зафиксированные в гл. 2 Конституции РФ права и обязанности человека и гражданина, признаваемые и гарантируемые на территории РФ, суть не что иное, как формализованный в российском законодательстве конституционно-правовой статус личности, выражающий «наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений».

В подавляющем большинстве положений Конституции РФ статус несовершеннолетнего является подразумеваемой частью, составляющим элементом общечеловеческого статуса любого гражданина России.

Основные права несовершеннолетних в области семейных отношений и взаимодействия в семье установлены Семейным кодексом Российской Федерации<sup>1</sup>. К таковым относятся:

- Основным правом ребенка является право жить и воспитываться в семье.

При этом ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

попечительства в порядке. Законодательством предусмотрено равное право ребенка на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками. В случае развода родителей данное право за ребенком сохраняется.

- Ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих).
- Ребенок имеет право на имя, отчество и фамилию.

Как правило, имя ребенку дается по соглашению родителей, отчество присваивается по имени отца. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. При разных фамилиях родителей ребенку присваивается фамилия отца или фамилия матери по соглашению родителей.

Изменение имени и (или) фамилии ребенка до 14 лет может происходить по совместной просьбе матери и отца ребенка. Изменение имени и (или) фамилии ребенка, достигшего возраста десяти лет, может быть произведено только с его согласия.

- Ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен.
- Ребенок имеет право на защиту.

При нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан<sup>1</sup> закрепляют права несовершеннолетних на:

- диспансерное наблюдение и лечение в детской и подростковой службах в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, и на условиях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- санитарно-гигиеническое образование, на обучение и труд в условиях, отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья и исключающих воздействие на них неблагоприятных факторов;
- бесплатную медицинскую консультацию при определении профессиональной пригодности в порядке и на условиях, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- получение необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме.

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup> устанавливает цели государственной политики в интересах детей. К ним отнесены:

- осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, а также восстановление их прав в случаях нарушений;
- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;
- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности.

---

<sup>1</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – Ст. 6724.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3802.

Кроме того данный законодательный акт закрепляет основные принципы, на которых основана государственная политика в интересах детей. В качестве таких принципов законодатель устанавливает:

- законодательное обеспечение прав ребенка;
- государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав, подготовка их к полноценной жизни в обществе
- установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учётом региональных различий данных показателей
- ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребёнка, причинение ему вреда
- государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребёнка.

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> определяет категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, а также основания проведения такой работы. Также в Законе регламентированы полномочия соответствующих органов, проводящих работу по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их основные направления и принципы деятельности; права лиц, в отношении которых проводится профилактическая работа, порядок помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; порядок помещения несовершеннолетних в центры временного содержания для

---

<sup>1</sup> Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.



несовершеннолетних правонарушителей и законодательно закреплены другие вопросы, возникающие в процессе проведения профилактической работы.

Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»<sup>1</sup> устанавливает порядок формирования и использования государственного банка, данных о детях, оставшихся без попечения родителей, что имеет большое значение для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, представляет собой совокупность информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов РФ и на федеральном уровне, а также информационные технологии, реализующие процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и предоставления гражданам, желающим принять детей на воспитание в свои семьи, документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семьи в соответствии с законодательством РФ.

Сведения, содержащиеся в государственном банке о детях, оставшихся без попечения родителей, являются совокупностью сведений о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей, поступающих из органов опеки и попечительства на региональном уровне региональному оператору, который затем передает указанные сведения федеральному оператору банка. Граждане, желающие принять детей на воспитание в свои семьи, вправе обратиться за информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, к любому региональному оператору или федеральному оператору по своему выбору.

---

<sup>1</sup> О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – № 78. – 2001.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» в целях наиболее эффективного решения проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних создана Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Основной задачей Комиссии является координация разрозненных усилий федеральных министерств и ведомств по защите прав несовершеннолетних граждан. В частности, на комиссию возложены функции по организации комплексных межведомственных мероприятий, направленных на выявление несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении, организацию индивидуальной профилактической работы с ними, привлечение к ответственности лиц, вовлекающих подростков в антиобщественную и преступную деятельность.

Таким образом, по нашему мнению, очевидно, что в настоящее время в Российской Федерации реализация международных правовых документов на уровне правоприменительной практики позволяет констатировать факт, что рассматриваемое законодательство носит в большей степени декларативный характер, и прямые ссылки на его правовые нормы в профессиональной деятельности, в том числе служебной и процессуальной документации всех субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, в Российской Федерации крайне редки.

Основной же задачей на ближайшие годы для всех органов и учреждений системы превенции административных и иных правонарушений несовершеннолетних должно стать дальнейшее выполнение в максимальном объеме обязательств по фундаментальным международным нормативно-правовым договорам, а также федерального законодательства, что, безусловно, будет способствовать минимизации отрицательных тенденций в динамике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц. В этой связи

целесообразно объединить усилия всех государственных структур, участвующих в деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

В рамках данного диссертационного исследования особый интерес представляет система нормативно-правовых актов, регламентирующая деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. По нашему мнению, такая система до сих пор не сформирована в Российской Федерации. На сегодняшний день можно говорить о существовании нескольких разрозненных нормативно правовых актах в данной сфере.

Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав отчасти определен в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>. В соответствии с указанным Федеральным законом в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

В соответствии с федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав играют главенствующую роль в системе субъектов профилактики, поскольку именно они являются органом, координирующим и контролирующим деятельность

---

<sup>1</sup> Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.

всех других органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> также содержит упоминания о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Так, например, в ч. 2 ст. 22.1 комиссии названы в качестве одного из видов коллегиальных органов административной юрисдикции, создаваемых в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Законодательное регулирование деятельности комиссий в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях является недостаточным, что спровоцировало возникновение научной дискуссии по поводу уровней законодательного регулирования деятельности рассматриваемых комиссий.

Вряд ли можно согласиться с идеей трех уровней законодательного регулирования деятельности административных комиссий. Неприемлемо, на наш взгляд, преувеличенное внимание к муниципальному уровню регулирования деятельности административных комиссий.

Наличие процессуальных норм в муниципальных актах, регламентирующих статус административных комиссий, противоречит Конституции Российской Федерации, согласно которой административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72). Кроме того, необходимо учитывать, что ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к исключительному ведению Российской Федерации относит установление порядка производства по делам об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

<sup>2</sup> Суменков Г.Н., Якунин Е.И. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4, 5. С. 13-19.

Таким образом, с учетом сказанного муниципальный уровень регулирования деятельности административных комиссий непропорционален. К сожалению, нередко законодатель субъекта федерации без всяких на то оснований наделяет органы местного самоуправления полномочиями по принятию актов, определяющих статус административных комиссий.

На наш взгляд, должно быть лишь два уровня законодательного регулирования деятельности комиссий: федеральный и уровень субъекта Российской Федерации. Такой подход полностью соответствует действующей Конституции Российской Федерации, согласно которой административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а законодательство об административных комиссиях - не что иное, как разновидность административного законодательства.

Однако на сегодняшний день достаточно сложно говорить о федеральном уровне законодательного регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Как уже отмечалось, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях комиссии лишь названы, а законодательное регулирование деятельности административных комиссий целиком отнесено к ведению субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, на сегодняшний день, фактически существует лишь один уровень законодательного регулирования деятельности комиссий – уровень субъекта Российской Федерации.

В заключение отметим, что в целях совершенствования законодательного регулирования деятельности административных комиссий необходимо предпринять следующее. Во-первых, принять «рамочный» федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Во-вторых,

---

<sup>1</sup> Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права. Екатеринбург, 2016. С. 49.

законодательство субъектов РФ о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав привести в соответствие с действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>. В-третьих, отказаться от актов органов местного самоуправления, регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

### **1.3. Международно-правовой опыт организации и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

Анализ правовых систем и норм, касающихся профилактики правонарушений несовершеннолетних, в развитых зарубежных странах показывает, что там практически везде действует единая скоординированная, целостная система профилактики и предупреждения безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, и привлечения их к юридической и иной ответственности. Усилия всех государственных органов в данном случае взаимосвязаны и направлены на решение одной сложной глобальной задачи.

Общепринято, что в развитых и развивающихся зарубежных странах данный многогранный вид деятельности именуется ювенальной юстицией. Анализ определений понятия «ювенальная юстиция» в отечественной доктринальной литературе показал их противоречивость; определения зависят от объема элементов, включаемых в рассматриваемую систему, что затрудняет процесс правотворчества.

Предельно простое и общепонятное определение ювенальной юстиции приведено Т.Ю. Новиковой: «Ювенальная юстиция представляет собой систему органов государственной власти и управления, осуществляющих деятельность в отношении несовершеннолетних в целях защиты их прав и интересов и восстановления социальной справедливости»<sup>1</sup>. В каждом государстве ювенальная юстиция организуется по-разному, но в целом она призвана обеспечить:

- законность и справедливость каждого правового решения любого органа государственной власти в отношении несовершеннолетних;

---

<sup>1</sup> Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Ј. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 2008.

- справедливую охрану прав, свобод и законных интересов лиц, не достигших совершеннолетнего возраста при разрешении административных и уголовных дел, связанных как с содержанием, воспитанием, обучением, так и с правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними;

- осуществление максимальной социализации личности подростков в наиболее благоприятных условиях жизнедеятельности.

По мнению Э.Б. Мельниковой, принципы ювенальной юстиции определяют отличие ее от юстиции общей (общуголовной и общегражданской). Специфическими принципами ювенальной юстиции являются:

### 1. Преимущественно охранительный характер.

Устанавливая наказуемость уголовных деяний, правосудие по делам несовершеннолетних призвано одновременно защищать их права. Исторически суд по делам несовершеннолетних создавался как суд, призванный решать двойную задачу защиты прав детей и подростков и уголовного преследования несовершеннолетних преступников. С развитием ювенальной юстиции ее охранительная функция укреплялась.

### 2. Социальная насыщенность.

Суть этого принципа в широком использовании в судебном процессе по делам несовершеннолетних неюридических специальных познаний, в акценте на исследование жилищных и других социальных условий жизни несовершеннолетних, социально-психологических особенностей развития личности несовершеннолетнего преступника.

### 3. Максимальная индивидуализация судебного процесса.

Судопроизводство по любому делу, а не только делу несовершеннолетних, имеет сугубо индивидуальные цели, поскольку каждое преступление - акт индивидуальный, как индивидуальна и мера ответственности за него<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М., 2009.



К системе ювенальной юстиции, как правило, относятся органы и учреждения, моделирующие и принимающие законодательство по защите прав и свобод не достигших совершеннолетия лиц, осуществляющие правосудие по делам несовершеннолетних, а также органы и учреждения, исполняющие принятые постановления, приговоры и решения, вынесенные в отношении несовершеннолетних.

Но, для многих ученых особый интерес представляет процесс создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в различных зарубежных странах отмечались неодинаковые подходы. Как показывает практика идея создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав возникла отнюдь не во всех странах.

Впервые права детей как самоценный феномен были признаны во Франции в 1792 г. в документе с символичным названием «Провозглашение прав ребенка». Через 17 лет Швеция предложила концепцию создания независимых органов для мониторинга деятельности правительства в области защиты прав личности<sup>1</sup>.

«В прежние времена в Швеции, как и в большинстве стран мира, власть возложила всю ответственность за воспитание детей на родителей. Около 150 лет назад законодательство в Швеции предоставляло мужу право подвергать физическому наказанию свою жену, работников и детей»<sup>2</sup>.

Дети подвергались всем наказаниям, включая смертную казнь и каторжные работы. В XVII веке английские тюрьмы были полны подростками 10-12-летнего возраста, а в знаменитой «Каролине» - Уголовно-судебном уложении короля Карла V (1532 г.) - предусматривалась смертная казнь подросткам, совершившим значительные кражи и при отягчающих обстоятельствах. Здесь действовал принцип «злой умысел восполняет недостаток возраста». И хотя в «Каролине» говорилось, что подростки

---

<sup>1</sup> Буданова Г.П. Права детей как концептуальная основа содержания деятельности уполномоченного по правам ребенка // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Норма, 2008. - С. 121.

<sup>2</sup> Мельникова Э.Б. Права ребенка: мировой опыт. - М.: Вита-пресс. 2015. - С.176.

моложе 14 лет не должны подвергаться смертной казни, пресловутый «злой умысел» легко помогал этот запрет обойти. До середины XIX века ничего не было сделано, чтобы, учитывая возраст несовершеннолетних, отсутствие у них жизненного опыта, защитить их правовыми средствами от карающего меча правосудия. Например, в США действовали законы, устанавливающие равную для несовершеннолетних и взрослых уголовную ответственность.

К осознанию того, что ребенок обладает теми же правами, что и все люди, человечество пришло в конце XIX-начале XX веков. Первоначально рассматривались вопросы не обеспечения прав детей в целом, а только предупредительные меры, которые необходимо принять для недопущения рабства, эксплуатации детского труда, торговли детьми и детской проституции.

Первая мировая война, а точнее её последствия привели мировое сообщество к пониманию того, что в любой войне в первую очередь страдают не политики и армии, а самые беззащитные - дети. В этой связи такие международные организации как Британский Союз спасения детей, шведская «Radda Barnen» и Лига женщин в 1923 г. обратились в Лигу Наций с требованием о незамедлительном принятии Декларации прав ребенка. И уже спустя год (в 1924 г.) она была подписана в Женеве на V Ассамблее Лиги Наций.

Впервые на международном уровне благополучие детей и их права (в том числе в рамках превенции безнадзорности и правонарушений) нашли отражение в Женевской декларации прав ребенка, принятой Лигой Наций в 1924 году. Однако в то время права детей рассматривались в основном в контексте мер, которые необходимо было принять в отношении рабства, детского труда, торговли детьми и проституции несовершеннолетних<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Беженцев А. А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: монография. - М.: ЮНИТИ ДИНА: Закон и право, 2011. - С. 56.

В общие обязанности этих отделов (отделений), которые распространяются и на служащих других подразделений полиции, входят действия по привлечению общественности и родителей для осуществления контроля над поведением и воспитанием детей; установление связей с молодежью, церковью и другими организациями; проведение бесед в школах; проведение разъяснительной работы с несовершеннолетними и другим населением о функциях и задачах полиции, ознакомление с ее деятельностью; подбор полицейских кадров, привлечение к работе в полиции молодежи, налаживание работы «специальных полицейских сил» по привлечению общественности и несовершеннолетних к предупреждению безнадзорности и правонарушений<sup>1</sup>.

Данный документ позволил более четко определить стратегическое направление: «государства обязаны проявлять особую заботу о детях» в виду их умственной и физической незрелости. Понимание жизненной потребности защиты детей и роли государства в ее обеспечении привело к тому, что в начале 20-х годов в Германии впервые в истории был принят специальный Закон о детях, действовавший на протяжении многих лет до прихода к власти фашизма.

Вторая мировая война продемонстрировала неспособность Лиги Наций (несмотря на то, что она была создана с целью обеспечения мира, согласия и сотрудничества) выполнить свою историческую миссию. В этой связи она была распущена в 1945 г. и почти сразу же - 25 октября этого года - была создана ООН.

Учитывая приоритет прав человека в решении практически всех вопросов международных отношений и прав ребенка как составной части общечеловеческих ценностей, Генеральной Ассамблеей ООН в 1946 г. был создан ЮНИСЕФ или Детский фонд ООН (сначала он был назван Чрезвычайный международный детский фонд ООН, это связано с тем, что

---

<sup>1</sup> Остапенко Н.И. Основы формирования системы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Автореф. дис.... канд. юрид. Наук. - М., 2004. - С. 2.

первоначальной его целью было оказание помощи детям послевоенного времени), являющийся главным гарантом, механизмом защиты прав детей во всем мире. Возглавил ЮНИСЕФ Исполнительный совет, состоящий из 36 человек.

С этого времени проблема защиты прав детей вышла на международный уровень и приобрела реальные формы. В 1948 г. ООН принимает Всеобщую декларацию прав человека, в которой несколько статей посвящены непосредственно детям. В ней отмечалось, что «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая и надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения».

ООН, приняв Всеобщую декларацию прав человека<sup>1</sup> и провозгласив в ней неотъемлемые права детей, не остановилась на этом. И уже 20 ноября 1959 г. на 14 сессии Генеральной Ассамблеи ООН принимает Декларацию прав ребенка, которая включала в себя 10 статей, провозглашающих социальные и правовые принципы, направленные на защиту и охрану прав детей как на национальном, так и международном уровнях «без различия или дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, касающегося самого ребенка или его семьи» (ст. 1).

В этих статьях были перечислены основные права детей:

- равенство, наилучшее обеспечение интересов прав ребенка;
- право на имя и гражданство;
- право на здоровый рост и развитие;
- особое внимание к детям, имеющим отклонения в физическом или психическом развитии;
- право на любовь и понимание, желательно в семье;

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)  
// Российская газета, № 67, 05.04.1995.

- право на получение образования;
- первоочередность при получении защиты и помощи;
- защита от небрежного отношения, жестокости и эксплуатации;
- защита от расовой, религиозной или иной дискриминации.

Декларация определяет направления деятельности государств по обеспечению прав детей:

«Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена социальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволили бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка» (ст. 2).

Важнейшее историческое значение Декларации прав ребенка (1959 г.) состоит в том, что этот международный документ обнажил истинное положение детей в современном мире и впервые остро поставил перед мировым сообществом проблему защиты детей, обеспечения их выживания и достойного развития.

Декларация привлекла внимание государств, мировой общественности к детям, поставила их перед необходимостью создания международного правового документа защиты детей. В дальнейшем она оказала существенное влияние на изменение политики многих государств по отношению к молодому поколению.

З. К. Шнекендорф, анализируя роль и значение Декларации, отмечает: «Изменения, происшедшие в мире, и бедственное положение детей потребовали от мирового сообщества принятия нового документа, в котором не только декларировались бы права детей, но и фиксировались юридические нормы защиты этих прав. За годы после принятия ООН Декларации прав

ребенка многие представления изменились, сложились новые понятия, и концепция прав детей приобрела более широкий характер».<sup>1</sup>

Генеральная Ассамблея ООН провозгласила 1979 г. (год 20-летия принятия Декларации прав ребенка) Международным годом ребенка. Этим она не только еще раз обратила внимание мирового сообщества на положение детей, но и заставила мир от простого созерцания перейти к конкретным действиям по защите прав детей. Пример этому подала Швеция. «В 1979 г., в Международный год ребенка, Швеция стала первой страной в мире, где законодательно было запрещено физическое наказание детей».

Решительный шаг правительства Швеции, успешное проведение Международного года ребенка (1979 г.) стали сигналом для активизации действий ООН по подготовке международно-правового документа, обладающего юридической силой для всех государств. И в этом же году Комиссия ООН по правам человека приступила к разработке такого юридического документа. Однако, понадобилось целых 10 лет для подготовки его окончательного варианта.

Таким Международно-правовым документом стала Конвенция о правах ребенка. О ее насущной потребности, значимости говорит тот факт, что 20 ноября 1989 г. Генеральная Ассамблея ООН единогласно, всего лишь за две минуты приняла Конвенцию о правах ребенка, превратив ее в международный юридический механизм, обеспечивающий правовую защиту самой уязвимой части мирового сообщества - детей. Конвенция стала логическим развитием Декларации прав ребенка 1959 г., существенно расширив и конкретизировав ее 10 принципов (которые носили декларативный, рекомендательный характер). Конвенция содержит 54 статьи, которые охватывают практически все области жизнедеятельности ребенка.

---

<sup>1</sup> Шнекендорф З. К. О правах ребенка. Пособие для учителя. - М.: Вита-пресс. 2016. - С.13-14.

Особое значение Конвенции состоит в том, что она обязывает все государства, ее ратифицировавшие, незамедлительно пересмотреть свое национальное законодательство и привести его в соответствие с Конвенцией, устанавливает механизм международного контроля за соблюдением прав детей. Конвенция о правах ребенка имеет равное значение для всех стран мира.

Ее универсальность состоит в том, что она, создав механизм защиты детей и обеспечения их прав, учитывает национальные, культурные, экономические, политические и социальные условия развития различных стран. Это позволяет государствам строго следовать предписаниям Конвенции и при этом не нарушать своего национального уклада жизни, использовать свои, присущие только этому государству средства, обеспечивающие надежную защиту ребенка.

Историческая роль Конвенции состоит в том, что она, соединив воедино все накопленное человечеством в области прав детей, стала важнейшим международно-правовым документом, обеспечивающим и их защиту. Оценив роль и значение Конвенции о правах ребенка, по инициативе ЮНИСЕФ ежегодно 20 ноября, день ее принятия, отмечается как Всемирный день детей.

Принятие Конвенции ООН о правах ребенка выдвинуло новые задачи по обеспечению реализации ее положений перед государствами-участниками. Необходимость создания международного механизма защиты детства стала очевидной. Исследования, проведенные Международным центром развития ребенка (Италия) показали, что наиболее важное место в формировании такого механизма принадлежит институту омбудсмана.<sup>1</sup>

Детский омбудсман, появившийся в 1981 г. в Норвегии, стал первым шагом в деле создания реально действующего международного механизма

---

<sup>1</sup> Автономов А.С. Юридические аспекты становления детского омбудсмана в России// Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Инфра-М, 2009. - С. 20.

защиты прав детей. В настоящее время институты омбудсмана по защите прав ребенка созданы и эффективно действуют в ряде стран Европы, Латинской Америки, Канаде и др. Актуальность функций омбудсмана для большого числа людей предопределяет и одновременно предопределяется соотношением результатов воздействия государства на общественную жизнь и воздействия общества на государство.

Содержание работы уполномоченных по правам ребенка (омбудсманов) в различных странах существенно отличается. Это зависит от ряда условий: национальных, экономических, политических, социальных и др.

В международной практике наибольшее распространение получил парламентский омбудсман, который иначе называют классическим. Он осуществляет свою деятельность под патронатом парламента, что позволяет ему быть независимым от исполнительной власти, в отношении которой омбудсман по правам ребенка осуществляет контрольные и инспектирующие функции. Связь с парламентом, перед которым они отчитываются, обеспечивает им необходимые статус и финансирование.

Так, в Норвегии ведомство омбудсмана образовано в 1981 г. на основании Закона об учреждении должности омбудсмана по правам ребенка. Ему поручено «содействовать защите и представлять интересы частных компаний и организаций и следить за условиями, в которых растут и развиваются дети».<sup>1</sup>

При этом он имеет право доступа во все государственные учреждения, а также к любым документам в затрагивающих интересы детей случаях, которыми занимаются органы государственной власти.

В Швеции в 1993 г. в соответствии с Законом об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка образовано ведомство

---

<sup>1</sup> Бойцова В.В. Институт омбудсмана по правам человека: проблемы формирования и развития в западных демократиях и России. // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Кнорус, 2007. - С. 83.



омбудсмана. Оно функционирует как национальный совет, находящийся под контролем Министерства здравоохранения и социальных дел, и ежегодно отчитывается перед парламентом страны. Это ведомство уполномочено «отстаивать потребности, права и интересы детей и молодежи и обеспечивать выполнение Швецией взятых ею обязательств в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка».

В 1995 г. в соответствии с Законом об учреждении должности омбудсмана по правам ребенка в Исландии было создано ведомство омбудсмана, которое обязано «облегчать судьбу детей, а также стоять на страже их интересов, потребностей и прав», уполномочено проводить расследование действий организаций или их сотрудников, наносящих ущерб правам, потребностям и интересам детей. Омбудсман работает независимо от исполнительной власти, но ежегодно отчитывается о своей работе перед премьер-министром.

В Бельгии должность комиссара по правам ребенка учреждена в 1991 г. Советом Французской общины. Его основной задачей является содействие защите прав детей. Комиссару предоставлено право обращаться к органам государственной власти с просьбой о проведении расследований и требовать предоставления необходимых ему документов у всех государственных учреждений, а также у частных организаций, получающих государственные дотации.

В Гватемале в 1990 г. в структуре правительственного ведомства для расследования случаев нарушения прав человека выделено специальное подразделение, занимающееся вопросами детства и семьи. Оно уполномочено вести просветительскую работу в области прав детей, расследовать случаи их нарушения, контролировать деятельность государственных учреждений, предоставляющих услуги детям, и следить за тем, чтобы законодательство не противоречило Конвенции о правах ребенка.

Ведомство омбудсмана в Коста-Рике учреждено в 1992 г. на основании Закона об учреждении независимого единого ведомства, в котором выделено

специальное подразделение, которое несет ответственность за защиту прав детей и молодежи.

В Перу муниципальные органы по защите прав детей и подростков создаются с 1992 г. в соответствии с Кодексом для детей и подростков на местном уровне государственными органами и неправительственными организациями.

В Колумбии должность омбудсмана предусмотрена Конституцией 1991 г. Назначаемый на эту должность государственный служащий несет ответственность за защиту прав детей.

В некоторых странах развитие получили исполнительные омбудсманы (т. е. назначаемые исполнительной властью и подотчетные ей). Характерным признаком исполнительного омбудсмана является превосходство исполнительной власти над законодательной. Во Франции исполнительной властью назначается Медиатор - административный орган, на который возлагается обязанность осуществлять посредничество между аппаратом управления и управляемыми. Аналогичным образом функционируют омбудсманы в некоторых штатах США и Италии.

Получила развитие практика учреждения должности омбудсмана по правам ребенка в рамках законодательства о защите прав детей, в соответствии с которым функции омбудсмана непосредственно связаны с исполнением и контролем за исполнением соответствующего закона.

В Новой Зеландии ведомство комиссара по правам ребенка создано в 1989 г. на основании Закона о детях, молодежи и семье. Этому ведомству поручено рассматривать жалобы детей на нарушения данного закона, а также осуществлять мониторинг и оценку его выполнения. Работа этого ведомства финансируется исключительно из государственных средств. Функционирует оно независимо от правительства.

Управление служб по охране детства и защите семьи создано в 1984 г. в провинции Онтарио (Канада) в соответствии с Законом об услугах в деле охраны детства и защиты семьи. В задачи управления входят руководство и

координация деятельности системы защиты детей и семей, а также консультирование по вопросам, касающимся их защиты.

В ряде стран омбудсмены создаются конкретными министерствами и состоят в их штате. Так, в Израиле должность омбудсмана по защите интересов учащихся была создана в 1990 г. Министерством образования, культуры и спорта. Позднее ведомство омбудсмана стало называться «Открытая линия для учащихся». Сотрудники этого ведомства состоят в штате министерства.

Национальный комитет по правам ребенка в Дании был создан в 1994 г. С 1997 г. Комитет работает в составе Министерства социальных дел. Он работает в качестве контролирующего органа в системе органов государственной власти. Его основной целью является защита прав и интересов детей в обществе.

В Германии в 1987 г. председатель бундестага и парламентские фракции учредили Комиссию по делам детей. Она работает при комитетах бундестага по правам женщин и молодежи и имеет в своем составе представителей от них. Каждая из четырех фракций бундестага назначила по одному комиссару по правам ребенка, которые и составляют комиссию. Её задача заключается в том, чтобы представлять интересы детей, как в парламенте, так и вне его, вносить предложения относительно политики в области защиты интересов детей и содействовать парламенту в определении приоритетов в его работе.

В некоторых странах службы Уполномоченного создаются неправительственными объединениями. Например, в Финляндии Маннергеймовская лига содействия охране детства учредила в 1981 г. службу омбудсмана по правам ребенка, чтобы дать молодым людям возможность получать информацию по правовым вопросам и другую помощь. Омбудсман оказывает целый ряд услуг - от консультаций по юридическим проблемам до представления интересов детей при рассмотрении исков в суде.

Служба омбудсмана по делам детей и молодежи Израиля учреждена в 1990 г. неправительственной организацией - Национальным советом по охране детства - на основе результатов пилотного проекта, который финансировался частным капиталом и в течение трёх последующих лет осуществлялся в Иерусалиме. Финансирование этой службы полностью осуществляется за счет частных фондов, а также пожертвований отдельных лиц и совершенно не зависит от правительства.

Деятельность детского омбудсмана во многих странах направлена на то, чтобы государственная администрация осознавала последствия своих действий в отношении детей и несла за них ответственность.

Согласно выводам Международного центра развития ребенка ЮНИСЕФ, чтобы эффективно осуществлять контроль за соблюдением прав ребенка и содействовать их защите, омбудсман должен иметь возможность:

- влиять на законодательство, на выработку политики и проведение её в жизнь в целях более полного соблюдения прав детей;
- опротестовать конкретные случаи нарушения прав ребенка;
- проводить специальные исследования или содействовать их проведению;
- осуществлять разъяснительную работу для детального ознакомления общественности и официальных органов с правами ребенка.

Характер деятельности омбудсмана по делам детей и молодежи заключается главным образом в информировании общественности и формировании общественного мнения по вопросам соблюдения их прав. Он должен представлять поправки к действующему законодательству, а также изменения в области проводимой политики, добиваясь, чтобы понимание интересов детей и соблюдение Конвенции о правах ребенка стали неотъемлемыми условиями соответствующего законодательства.

В Исландии ведомство омбудсмана создано в 1995 г. на основании Закона об учреждении должности омбудсмана по правам ребенка.

Задачи, стоящие перед детским омбудсманом можно объединить в пять групп:

- 1) сбор, анализ и обобщение информации о положении детей;
- 2) подготовка докладов и аналитических материалов о положении детей и основных причинах нарушения их прав;
- 3) пропагандистская работа, направленная на распространение знаний Конвенции о правах ребенка (причем не только среди государственных участников);
- 4) влияние на политику государства в интересах детей;
- 5) реальная деятельность по разрешению жалоб детей и восстановлению их нарушенных прав.<sup>1</sup>

Важнейшим условием деятельности детского омбудсмана является его полная независимость, которая сможет обеспечить Уполномоченному:

- возможность выражать свои взгляды по поводу влияния проводимой государственными органами политики на положение детей, не опасаясь санкций или вмешательства со стороны;
- пользоваться доверием детей, для чего иметь возможность активно отстаивать их права с независимых позиций;
- обеспечивать реальное выполнение положений статьи 12 Конвенции о правах ребенка;
- привлекать самих детей к участию в обеспечении их прав;
- широко использовать средства массовой информации.<sup>2</sup>

Таким образом, изучение и использование положительного международного опыта в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, безусловно, важно для

---

<sup>1</sup> Альваро Хиль-Роблес. Омбудсман существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: ЮристЪ, 2007. - С. 13.

<sup>2</sup> Кузнецова Л.В. Международный опыт создания и развития независимого механизма соблюдения и защиты прав детей // Права ребенка. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Стоун, 2008. - С. 116–117.

совершенствования профилактической системы Российской Федерации. При этом не стоит забывать, что наша страна имеет богатую историю, опыт криминологической профилактики советского периода получил официальное признание Организацией Объединенных Наций и воспринят многими цивилизованными странами.

## **Глава 2. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, как участников реализующих административное законодательство**

### **2.1. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

В условиях проводимых реформы Российской государственности необходимость ясного понимания смысла и значения правовой конструкции административно-правового статуса становится очевидной и понятной.

Дело в том, что ни общая правовая доктрина, ни отраслевая административно-правовая доктрины, ни действующее отечественное законодательство не дают ясного и единого представления о содержании используемой юридической наукой, а в настоящее время и нормотворческой практикой правовой конструкции административно-правового статуса коллективных субъектов права, к каковым относятся и органы исполнительной власти.

Понятие «статус» имеет происхождение от латинского - «status», что в переводе определяется, как состояние, положение<sup>1</sup>.

В науке административного права уже можно отметить устойчивую тенденцию ученых склоняющихся рассматривать содержание субъектов права через применяемую общей теорией права юридическую конструкцию правового статуса.

Под правовым статусом традиционно понимается юридически закрепленное положение субъекта права.

В тоже время можно констатировать, что ученые пока не пришли к единому пониманию содержания административного правового статуса, особенно коллективных субъектов права. В основном предложения ученых

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - М., 1998. - с. 346.

сводятся к тому, чтобы содержание административно-правового статуса коллективных субъектов права рассматривать через его установленный элементный состав.

Так, В.М. Манохин, полагает, что административно-правовой статус включает совершение определенных действий в административном порядке по созданию и управлению его деятельностью<sup>1</sup>.

По мнению Д.М. Овсянко, в содержание понятия административно-правовой статус входят следующие элементы: организационно-правовая форма, объем и характер полномочий, по возможному распоряжению принадлежащим имуществом, целями деятельности, а также соотношение с органами исполнительной власти.<sup>2</sup>

В свою очередь, обобщая основные элементы правового статуса любого государственного органа, представленные в свое время Б.М. Лазаревым, и объединив их в группы, Д.Н. Бахрах выделяет в нем три его главных блока:

- целевой;
- структурно-организационный;
- компетенционный.<sup>3</sup>

По нашему мнению, природу коллективного субъекта права можно понять лишь посредством объективной оценки совокупности присущих ему черт и свойств. При этом нельзя отдавать также предпочтение одним признакам в ущерб другим. Именно поэтому, на наш взгляд, наиболее рациональным и удобным для анализа административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является элементный состав, включающий три составных элемента, предложенный Д.Н. Бахрахом. Такая группировка позволяет рассматривать

---

<sup>1</sup> Манохин В.М., Адушкин Ю.Ю., Батишаев З.А. Российское административное право. - М., 1996. - с.97.

<sup>2</sup> Овсянко Д.М. Административное право / Под ред. Козлова Ю.М., Попова Л.Л. - М., 2010. - с.232.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М., 1986. С. 177-178.



административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не как перечень элементов, а как определенную юридическую конструкцию, что содействует углублению понимания содержания данной юридической категории и способствует определению места и роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в общей системе органов и учреждений государства.

Итак, в рамках первого блока - целевого, можно выделить два наиболее значимых элемента - это цели и задачи комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Цель функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав сформулирована и легально закреплена на федеральном уровне в п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995.<sup>1</sup>

Комплексный анализ положений указанного постановления позволяет сделать вывод, что цель деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав - защита законных прав и интересов лиц, не достигших возраста восемнадцати лет. Данная цель конкретизируется в перечне задач. Так, задачами комиссий являются:

а) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

б) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

в) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в том числе связанном с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ;

---

<sup>1</sup> Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства РФ, 11.11.2013 г. – № 45. – ст. 5829.

г) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

В рамках второго блока - структурно-организационного, целесообразно в первую очередь рассмотреть именно структурное устройство системы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Очевидно, что в условиях современной российской действительности однотипные по содержанию образования, а именно комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, интегрируются в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимосвязи с внешней средой для достижения определённых целей, называемое системой.

В настоящее время организационная система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не получила надлежащего законодательного закрепления.

Единственная попытка провести систематизацию комиссий сделана в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>1</sup>, в котором установлено, что в субъектах Российской Федерации сформирована двухуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В указанном положении не раскрывается взаимосвязь региональных и муниципальных комиссий с Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

По нашему мнению, система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет четко выраженную трехуровневую структуру.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства РФ, 11.11.2013 г. – № 45. – ст. 5829.

*Первый уровень* – федеральный, представлен Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

*Второй уровень* - региональный, включает в себя комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и, осуществляющие деятельность на территориях соответствующих субъектов.

И, наконец, *третий уровень* - это комиссии, осуществляющие деятельность на территориях муниципальных образований. Полномочиями по созданию территориальных комиссий наделены также высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, однако чаще всего эти полномочия делегируются непосредственно органам местного самоуправления.

До настоящего времени не выработано единого понимания правовой природы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Возникновение такой правовой неопределенности вызвано отсутствием единых и нормативно-правовых основ организации деятельности комиссий.

В среде отечественных ученых сложилось мнение, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются специальными публичными образованиями, правовая природа которых имеет двойственный характер, проявляющийся в сочетании признаков государственных органов и общественных организаций.

Сочетание государственных и общественных начал в работе комиссий проявляется в их составе, порядке их образования, компетенции, формах и методах деятельности. При этом наиболее ярко двойственный характер природы комиссий отражается в компетенции этих органов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Комиссии по делам несовершеннолетних: Социально-правовые вопросы предупреждения и борьбы с безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков : Автореферат

По нашему мнению, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав нужно рассматривать как органы государственного управления. Такое понимание обусловлено тем, что комиссии наделены государственно-властными полномочиями, возможностью применять меры государственного принуждения, а также правом рассматривать дела об административных правонарушениях.

Третий блок - компетенционный. Так, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции обеспечивают:

1) осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

2) осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, по координации вопросов, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также с обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

3) осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

4) подготовку совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных

учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

5) рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательного учреждения и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Законом Российской Федерации «Об образовании»;

б) оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

7) применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Подводя итог, можно констатировать, что в настоящее время нет единого понимания административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Разрозненность мнений ученых обусловлена тем, что на законодательном уровне данный вопрос не получил достаточной регламентации. По нашему мнению, решением данной проблемы может стать принятие федерального закона, в котором были бы закреплены основы организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации.

Поэтому главной проблемой является неясность, размытость административно-правового статуса комиссий не только внутри системы

профилактики, но и с точки зрения их взаимодействия с иными органами государственной власти, а также с органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

## **2.2. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, как субъекты, реализующие нормы административного законодательства**

В настоящий момент серьезно недооценивается место и роль Комиссий в системе субъектов профилактической деятельности, а правовое обеспечение организации деятельности Комиссий в Российской Федерации нуждается в принципиальном совершенствовании.

Подробное изучение действующего законодательства позволяет говорить о том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривает комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве главного субъекта реализующего региональное административное законодательство применительно к несовершеннолетним<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в России делится на три ветви: законодательная, исполнительная, судебная.

В свою очередь, в соответствии с положениями ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 120-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему органов местного самоуправления входят: представительные органы; исполнительно-распорядительный орган (местная администрация); контрольный орган; глава муниципального образования и другие органы и должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования.

Конечно же, по своей природе Комиссии являются органами государственной власти, и органами местного самоуправления. Следовательно, Комиссию можно назвать органом власти системы профилактики, которая необходима для обеспечения жизнеспособности данной системы, для организации процессов, направленных на решение поставленных перед системой задач.

---

<sup>1</sup> Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: какая нужна реформа // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4. С. 57-59.

Так, руководствуясь ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ указано: 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 ст. 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ<sup>1</sup>.

Дела об административных правонарушениях, отнесенные федеральным законодателем к подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, можно разделить на две группы:

- дела об административных правонарушениях, совершенных самими несовершеннолетними;

- дела об административных правонарушениях, совершенных в отношении несовершеннолетних<sup>2</sup>.

Компетенция районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях может устанавливаться не только КоАП РФ, но и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях определяют компетенцию районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях по-разному. В то же время во многих законах субъектов содержится норма, согласно которой районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов, если они совершены несовершеннолетними.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. М.: Юрайт-Издат., 2016. С. 562.



Законами некоторых субъектов РФ об административных правонарушениях компетенция комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав расширена за счет введения новых составов административных правонарушений, которые преследуют целью как защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего, так и защиту прав родителей<sup>1</sup>.

Серьезной проблемой для правоприменителя оказалась новация, закрепленная в ч. 5 ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35 - 5.37, 6.10 КоАП РФ<sup>2</sup>.

Специфической особенностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как коллегиальных органов административной юрисдикции является то, что дела об административных правонарушениях они рассматривают на своих заседаниях.

Важное значение для правоприменительной практики имеет установленный порядок обжалования постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, вынесенного по делу об административном правонарушении.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, вынесенное по делу об административном правонарушении может быть обжаловано несовершеннолетним, в отношении которого велось производство, потерпевшими, законными представителями несовершеннолетнего,

---

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.06.1999 № 4143-П ГД «О проекте Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.07.1999, № 27, ст. 3281.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Рецензия на учебно-практическое пособие М.Я. Масленникова «Региональное законодательство об административной ответственности»// Административное право и процесс. 2006. № 3. С. 45-49.

защитниками и представителями в районный суд по месту нахождения коллегиального органа. К сожалению, в законодательстве отдельных субъектов Федерации установлен иной порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении<sup>1</sup>.

Так, целесообразно привести положительный опыт деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Белгородской области. Согласно статье 8.4 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» от 04.07.2002 № 35 в ред. от 09.03.2011 комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.7 указанного закона<sup>2</sup>.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются координирующими органами системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области.

Систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Белгородской области образуют комиссия Белгородской области по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее также - областная комиссия), а также территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее также - территориальные комиссии)<sup>3</sup>.

Правовое регулирование деятельности Комиссий осуществляется согласно федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, настоящими законами и иным нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, а так же, актам органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Панкова О. Пересмотр постановлений об административных правонарушениях // Российская юстиция, 2014. № 1.

<sup>2</sup> Закон Белгородской области от 04.07.2002 № 35 (ред. от 05.03.2014 г.) «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» // Белгородские известия, № 101, 09.07.2002 г.

<sup>3</sup> Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Белгородские известия, № 176, 20.11.2002 г.

Деятельность Комиссий основана на следующих принципах:

- 1) законность;
- 2) гуманное обращение с несовершеннолетними;
- 3) индивидуальный подход к несовершеннолетним;
- 4) уважительное отношение к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям;
- 5) конфиденциальность информации о несовершеннолетних;
- 6) взаимодействие с родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего по вопросам защиты его прав и законных интересов;
- 7) ответственность родителей или иных законных представителей и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетнего;
- 8) гласность.

Согласно статье 5 Закона Белгородской области от 13.11.2002 №53 областную комиссию образуют в соответствии с действующими федеральными законами и законами Белгородской области, данная комиссия является органом исполнительной власти области<sup>1</sup>.

Областную комиссию возглавляет председатель, которого назначает правительство Белгородской области. В состав комиссии на постоянной основе входят: заместитель председателя областной комиссии, ответственный секретарь - специалисты, имеющие юридическое или педагогическое высшее образование, профессиональный опыт работы с несовершеннолетними не менее 3 лет.

При необходимости по решению правительства Белгородской области в соответствии с функциональными полномочиями областной комиссии может быть введена должность специалиста по защите прав ребенка.

В состав областной комиссии по согласованию входят представители государственных органов и учреждений системы защиты прав

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Белгородские известия, № 176, 20.11.2002 г.

несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Белгородской области, имеющие опыт работы с несовершеннолетними.

На принципах добровольности и равноправия в состав областной комиссии могут входить представители иных государственных органов и учреждений, а также зарегистрированных различных общественных организаций (объединений), занимающихся решением проблем несовершеннолетних и их семей<sup>1</sup>.

Численный и персональный состав областной комиссии утверждается правительством Белгородской области с учетом числа органов и учреждений, входящих в государственную систему защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, объема и содержания выполняемой работы. Заместитель председателя, ответственный секретарь областной комиссии замещают государственные должности государственной службы области.

Государственные должности государственной службы, замещаемые работниками областной комиссии, устанавливаются на основании Реестра государственных должностей государственных служащих Белгородской области в установленном законом порядке<sup>2</sup>.

С учетом правового статуса областной комиссии и межведомственного характера ее деятельности, должности, замещаемые работниками областной комиссии, не подлежат включению в штатное расписание государственных должностей иных органов исполнительной власти Белгородской области.

Не допускается передача функциональных обязанностей областной комиссии иных органов исполнительной власти Белгородской области,

---

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.06.1999 № 4143-П ГД «О проекте Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.07.1999, № 27, ст. 3281.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

включение областной комиссии в их состав на правах структурного подразделения, а также использование штатных работников областной комиссии не по их назначению<sup>1</sup>.

Согласно ст. 6 Закона Белгородской области от 13.11.2002 № 53 Белгородская область наделяет полномочиями по созданию и организации деятельности территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа.

Территориальная комиссия создается на основании распоряжения главы муниципального образования, возглавляющего администрацию муниципального образования, либо главы администрации муниципального образования и является постоянно действующим муниципальным органом. Председателем территориальной комиссии является заместитель главы муниципального образования (главы администрации муниципального образования). В состав территориальной комиссии по согласованию входят представители органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений. Иные лица, входящие в состав территориальной комиссии, определяются главой муниципального образования (главой администрации муниципального образования) самостоятельно<sup>2</sup>.

Органы местного самоуправления при осуществлении полномочий по созданию и организации деятельности территориальных комиссий (далее также - переданные полномочия) вправе получать в органах государственной власти консультативную и методическую помощь по организации осуществления переданных полномочий, а также дополнительно

---

<sup>1</sup> Агеев А. Районная комиссия по делам несовершеннолетних как орган административной юрисдикции // Законность. 2016. № 6. С. 14-19.

<sup>2</sup> Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правовые основы создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Административное право и процесс. 2006. № 3. С. 14-19.

использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления при осуществлении переданных полномочий обязаны:

1) использовать материальные ресурсы и финансовые средства, предоставленные для осуществления переданных полномочий, строго по целевому назначению;

2) представлять ежегодно, не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным, в органы, указанные в статье 6.1 данного закона, отчеты о ходе осуществления переданных полномочий, а также об использовании материальных ресурсов и финансовых средств, полученных на эти цели, по форме, установленной правительством Белгородской области;

3) в случае изъятия переданных полномочий вернуть в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами Белгородской области, неиспользованные финансовые средства, а также материальные ресурсы, предоставленные на осуществление переданных полномочий<sup>2</sup>.

Органы государственной власти при осуществлении органами местного самоуправления переданных полномочий осуществляют финансовое и материальное обеспечение органов местного самоуправления, а также контроль за их деятельностью и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

При ненадлежащем осуществлении органами местного самоуправления переданных полномочий орган исполнительной власти субъекта федерации по представлению областной комиссии осуществляющего функции управления финансами, вправе изъять у органов местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Бабичева А.Г., Наумова С.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Ай Пи Эр Медиа», 2010.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

отдельных муниципальных районов или городского округа переданные полномочия, при этом на территории соответствующего муниципального образования образуется территориальная комиссия, в которую передаются дела и материалы, находящиеся в производстве ранее действующей в соответствующем муниципальном образовании комиссии<sup>1</sup>.

Статья. 6.1 Закона Белгородской области от 13.11.2002 № 53 предусматривает контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий осуществляется областной комиссией и органом исполнительной власти Белгородской области, осуществляющим функции управления финансами.

Органы, указанные в части 1 указанной статьи, при проведении контроля за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий вправе:

- 1) проводить проверки работы органов местного самоуправления, территориальных комиссий;
- 2) получать от органов местного самоуправления необходимые документы, связанные с осуществлением переданных полномочий;
- 3) выявлять нарушения установленного порядка деятельности территориальных комиссий, а также использования органами местного самоуправления предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств из областного бюджета;
- 4) давать письменные предписания об устранении нарушений, выявленных по результатам проверки работы органов местного самоуправления, территориальных комиссий;
- 5) отменять или приостанавливать действие муниципальных правовых актов, регулирующих осуществление органами местного самоуправления переданных полномочий;

---

<sup>1</sup> Бабичева А.Г., Наумова С.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Ай Пи Эр Медиа», 2010.

б) выступать в судах в случаях обжалования органами местного самоуправления, территориальными комиссиями данных им письменных предписаний по устранению выявленных нарушений при осуществлении переданных полномочий;

7) вносить в правительство Белгородской области представления об изъятии переданных в соответствии с настоящим законом органам местного самоуправления полномочий<sup>1</sup>.

Комиссии в своей деятельности:

1) обеспечивают осуществление мер, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Белгородской области по координации деятельности органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений;

2) обеспечивают соблюдение и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних;

3) выявляют и анализируют причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, определяют меры по устранению указанных причин и условий;

4) регулярно информируют образовавшие их органы о состоянии работы по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, а также о выявленных фактах нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних;

5) организуют в пределах своей компетенции контроль за условиями воспитания, обучения и содержания несовершеннолетних в учреждениях системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, а также за обращением с несовершеннолетними в указанных учреждениях;

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Белгородские известия, № 176, 20.11.2002 г.



б) обобщают и распространяют положительный опыт работы органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, оказывают им организационно-методическую помощь;

7) взаимодействуют с общественными объединениями, религиозными организациями, прошедшими государственную регистрацию, иными организациями и гражданами по вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов<sup>1</sup>.

Территориальные комиссии:

1) организуют работу по выявлению и социальной реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, установлению родителей или иных законных представителей, которые не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию несовершеннолетних, охране их жизни и здоровья, а также отрицательно влияют на поведение несовершеннолетних или жестоко обращаются с ними;

2) принимают меры по обеспечению защиты несовершеннолетних от физического и психического насилия, от всех форм дискриминации, сексуальной и иной эксплуатации, а также от вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий<sup>2</sup>.

Полномочия Комиссий:

1) принимают участие в разработке целевых программ защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, улучшения условий жизни, охраны здоровья, воспитания, образования, труда и отдыха несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности, беспризорности,

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Белгородские известия, № 176, 20.11.2002 г.

<sup>2</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.06.1999 № 4143-П ГД «О проекте Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.07.1999, № 27, ст. 3281.

правонарушений и антиобщественных действий, контролируют реализацию этих программ;

2) принимают участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам защиты прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних;

3) регулярно информируют в установленной форме органы исполнительной власти (органы местного самоуправления) о состоянии работы по защите прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, профилактике их безнадзорности, беспризорности и правонарушений на подведомственной территории;

4) получают безвозмездную, необходимую для осуществления своих полномочий информацию от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;

5) приглашают на свои заседания для получения информации и объяснений по рассматриваемым вопросам должностных лиц, специалистов и граждан;

6) в установленном законом порядке организуют контроль, обследование и проверку условий содержания, воспитания, обучения и применения труда несовершеннолетних в семье, в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;

7) вносят в государственные органы, органы местного самоуправления и организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности представления по вопросам, касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних;

8) вносят в установленном порядке предложения о привлечении к ответственности должностных лиц в случаях неисполнения ими постановлений Комиссий или непринятия мер по устранению нарушений прав и законных интересов, указанных в представлениях Комиссий;

9) обращаются в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних;

10) в пределах предоставленной компетенции могут давать официальные разъяснения и вести переписку, иметь бланки со своим наименованием и другим необходимым составом реквизитов, печать, штампы;

11) организуют получение необходимых сведений о состоянии безнадзорности, правонарушениях несовершеннолетних, пьянстве, наркомании, токсикомании, гибели и травматизме детей, нарушениях прав несовершеннолетних;

12) ведут учет и анализ материалов, рассмотренных на заседаниях территориальных комиссий;

13) ежеквартально обобщают полученные данные и результаты анализа;

14) вносят предложения в соответствующие органы и учреждения по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав<sup>1</sup>.

Члены Комиссий имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

1) посещать учреждения государственной и муниципальной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для обследования условий воспитания, обучения и содержания в них несовершеннолетних;

2) составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Белгородские известия, № 176, 20.11.2002 г.

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. - 1296 с.

Территориальные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями или иными законными представителями, руководителями учреждений, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения должностными лицами органов исполнительной власти или местного самоуправления, иными лицами, отнесенные к компетенции данных комиссий законодательством об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляются в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.<sup>1</sup>

Таким образом, несовершенство законодательства, прежде всего законодательства субъектов РФ, нарушения законности, допускаемые комиссиями, несомненно, влияют и на качество административно-юрисдикционной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Помимо этого, основной проблемой выступает, отсутствие единых нормативно-правовых основ организации и деятельности Комиссий. Все это побуждает органы государственной власти субъектов Российской Федерации искать самостоятельное решение указанных проблем, воплощая их в нормах своих законов.

---

<sup>1</sup> Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: какая нужна реформа // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4. С. 57-59.

## Заключение

В рамках исследуемой нами темы можно сделать следующие выводы, которые являются результатом рассмотрения поставленных исследовательских задач:

*Во-первых*, сам институт комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав формируется в России достаточно поздно, в 1918 году. Однако, по нашему мнению, было бы неправильно рассматривать историю становления и развития данного института именно с этого времени. Обусловлено это тем, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав занимают первостепенное положение в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а дети, которые, в силу различных обстоятельств, оставались без попечения родителей, активно поддерживались государством, начиная со времен зарождения российской государственности. Кроме того, проблематика профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, уходит корнями в Киевскую Русь.

*Во-вторых*, в рамках международного сообщества сложился положительный опыт профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, который может быть воспринят Российской Федерацией в процессе поиска и внедрения новых инструментов, направленных на профилактику асоциального поведения и безнадзорности несовершеннолетних. Однако следует обратить особое внимание на то, что «слепое» копирование зарубежных ювенальных техник недопустимо в условиях современной российской действительности.

*В-третьих*, в настоящее время не приходится говорить о целостной системе нормативно-правовых актов, которая в полной мере могла бы урегулировать деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Имеющаяся правовая база представляет собой некоторую совокупность разрозненных правовых актов.

*В-четвертых*, на сегодняшний день в Российской Федерации сложились три уровня нормативно-правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: федеральный, региональный и муниципальный. По нашему мнению, с такой идеей вряд ли можно согласиться. На наш взгляд, должно быть лишь два уровня законодательного регулирования деятельности комиссий: федеральный и уровень субъекта Российской Федерации. Такой подход полностью соответствует действующей Конституции Российской Федерации, согласно которой административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а законодательство об административных комиссиях – это не что иное, как разновидность административного законодательства.

*В-пятых*, анализ правовой природы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав позволяет отнести их к органам государственной власти.

*В-шестых*, система комиссий по делам несовершеннолетних должна быть законодательно закреплена на федеральном уровне в следующем виде:

- федеральный уровень - Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- региональный уровень - комиссии по делам несовершеннолетних, осуществляющие деятельность на территории определенного субъекта федерации;
- муниципальный уровень - комиссии, осуществляющие деятельность на территориях муниципальных образований.

Все уровни данной системы должны находиться между собой в субординационных и координационных отношениях. При этом, учитывая, во-первых, что проблемы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних носят социальный характер, а, во-вторых, что координация деятельности правоохранительных органов возложена на прокуратуру Российской Федерации, следует отнести общее руководство

работой этой системы органов исполнительной власти к компетенции Правительства России.

*В-седьмых*, в настоящее время комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав понимаются как органы административной юрисдикции, так как наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

После проведенного в исследовании анализа законодательства Российской Федерации в области правовой регламентации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав можно сделать вывод об отсутствии в Российской Федерации единого подхода к организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Так, в целях совершенствования законодательного регулирования деятельности административных комиссий необходимо предпринять следующее.

Во-первых, принять «рамочный» федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Во-вторых, законодательство субъектов Российской Федерации о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав привести в соответствие с действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В-третьих, отказаться от актов органов местного самоуправления, регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Представляется, что лишь комплексное и последовательное решение проблем, описанных в данном диссертационном исследовании, позволит повысить результативность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, следовательно, и всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом.

## Список использованной литературы

### Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета, 05.04.1995. - № 67.

2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. - № 2. - Ст. 163.

3. 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) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

4. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

5. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г) // Сборник международных договоров СССР, 1993. - выпуск XLVI.

6. Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) (приняты 14.12.1990 Резолюцией 45/112 на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

7. Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (приняты 14.12.1990



Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

### **Нормативно правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. - № 31.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета, 18.06.1996, № 113.

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. - № 1. - Ст. 16.

2. Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. - № 26. - ст. 3177.

3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. - № 48. - Ст. 6724.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

5. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1993. – № 31. - Ст. 3802.

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Российская газета, 31.07.2004. - №162.

7. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. - № 78. - 2001.

8. О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав: Указ Президента РФ от 06.09.1993 № 1338 (ред. от 14.01.2000) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 13.09.1993. - № 37.

9. О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников: Указ Президента РФ от 29.10.2015 № 536 // Собрание законодательства РФ, 02.11.2015. - № 44. - ст. 6108.

10. Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства РФ, 11.11.2013 г. - № 45. - ст. 5829.

11. Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 04.07.2002 № 35 (ред. от 05.03.2014 г.) // Белгородские известия, 09.07.2002 г. - № 101.

12. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) // Белгородские известия, 20.11.2002 г. - № 176.

13. О наделении органов местного самоуправления полномочиями по созданию административных комиссий и рассмотрению дел об административных правонарушениях: Закон Белгородской области от

23.05.2005 № 198 (ред. от 03.10.2013г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области, 2005. - № 70.

14. О проекте Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.06.1999 № 4143-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.07.1999. – № 27. - ст. 3281.

15. Декрет СНК РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14.01.1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 16. - Ст. 227.

### **Научная и учебная литература**

1. Автономов А.С. Юридические аспекты становления детского омбудсмена в России// Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Инфра-М, 2009.

2. Агеев А. Районная комиссия по делам несовершеннолетних как орган административной юрисдикции // Законность. - 2016. - № 6.

3. Альваро Хиль-Роблес. Омбудсман существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: ЮристЪ, 2007.

4. Ахъядов Э. С. Отечественный и зарубежный опыт профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Молодой ученый. – 2016. - №2.

5. Бабичева А.Г., Наумова С.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». - Ай Пи Эр Медиа, 2010.

6. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М., 1986.
7. Беженцев А. А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: монография. - М.: ЮНИТИ ДИНА: Закон и право, 2011.
8. Беляева Л.И. Зарождение и развитие в России практики предупреждения преступлений несовершеннолетних // Организационно-правовые проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. М., 1999.
9. Бойцова В.В. Институт омбудсмана по правам человека: проблемы формирования и развития в западных демократиях и России. // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Кнорус, 2007.
10. Буданова Г.П. Права детей как концептуальная основа содержания деятельности уполномоченного по правам ребенка // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Норма, 2008.
11. Василькова Ю.В. Социальная педагогика: курс лекций: учеб. пособие для студентов пед. вузов и колледжей. М., 1999.
12. Ведерникова О. Ювенальная юстиция: опыт и перспективы // Российская юстиция. - 2010. - № 7.
13. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 2008.
14. Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы: Сборник статей. - М.: «Статут»; РАП, 2004.
15. Дмитриев Ф. История судебных инстанций и гражданского апелляционного производства от Судебника до Уложения о губерниях. М., 1959.

16. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правовые основы создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Административное право и процесс. - 2006. - № 3.
17. Забродска Г. Семейные суды в Японии. М., 1965.
18. Инструкция комиссии по делам несовершеннолетних. СУ РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.
19. История государства и права зарубежных стран / Под ред. К.И. Батыр. М., 2011.
20. Козлов С.С., Пермяков А.Г. Функционирование и административно-правовая организация ювенальной юстиции в судебных системах зарубежных стран // Международное публичное и частное право. - 2008. - № 2.
21. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. М.: Юрайт-Издат., 2016.
22. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / Авдейко А.Г., Антонов С.Н., Бачило И.Л. и др.; под общ. ред. Салищевой Н.Г.. 7-е изд. М.: Проспект, 2011.
23. Красновский Л.О. О комиссии по делам несовершеннолетних // Воспитание школьников. - 2012. - №10.
24. Кузнецова Л.В. Международный опыт создания и развития независимого механизма соблюдения и защиты прав детей // Права ребенка. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. - М.: Стоун, 2008.
25. Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. - М.: Юридическая литература, 2016.
26. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М., 2009.

27. Малышев В.А. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в России // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 5.
28. Манохин В.М., Адушкин Ю.Ю., Батишаев З.А. Российское административное право. - М., 1996.
29. Маринина В.А. Вопросы соотношения федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях// Административное и муниципальное право. - 2008. - № 6.
30. Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации. – М.: «Витязь», 2008.
31. Масленников М.Я. Обстоятельная концепция необходима каждому региональному закону об административной ответственности // Административное право и процесс. - 2007. - № 6.
32. Мельникова Э.Б. Восстановительный аспект правосудия по делам о несовершеннолетних // Восстановительное правосудие / Под общ. ред. И.Л. Петрухина. М., 2013.
33. Мельникова Э.Б. Права ребенка: мировой опыт. - М.: Вита-пресс. 2015.
34. Нургалиев Р. Дети - забота общая // Закон и право. - 2008. - №11. - Ст. 54.
35. Овсянко Д.М. Административное право / Под ред. Козлова Ю.М., Попова Л.Л. - М., 2010.
36. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - М., 1998.
37. Панкова О. Пересмотр постановлений об административных правонарушениях // Российская юстиция, 2014. - № 1.
38. Пронина В.С. Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: комментарий. - М. - 2008.

39. Салищева Н.Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях 6-е изд., перераб. и доп. - М.: «Проспект», 2009.
40. Слизберг Г.Б. Возраст в уголовном праве // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. М., 1991. Т. 12.
41. Солодкин И.И. Очерки по истории русского уголовного права. - М. - 2003.
42. Старилов Ю.Н. Рецензия на учебно-практическое пособие М.Я. Масленникова «Региональное законодательство об административной ответственности»// Административное право и процесс. - 2006. - № 3.
43. Суменков Г.Н., Якунин Е.И. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях// Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 4, 5.
44. Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980.
45. Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права. Екатеринбург, 2016.
46. Филант К.Г., Хазанов С.Д. К проблеме конституционной легитимности регионального законодательства об административных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 9.
47. Хоботов А. Предупреждению правонарушений несовершеннолетних - особое внимание // Профессионал. - 2009. - №5.
48. Хорьков В.Н. Законодательство субъектов РФ об административных комиссиях: нужны коррективы // Административное право и процесс. - 2006. - № 3.
49. Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекты административной юрисдикции: проблемы законотворческой и правоприменительной практики // Вопросы ювенальной юстиции. - 2008. - № 1.

50. Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: какая нужна реформа // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. - № 4.

51. Черникова В.В. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М., 2010.

52. Чернобровкин В.С. Место комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе ювенальной юстиции. // Вопросы ювенальной юстиции. - 2008. - №1 (4).

53. Шнекендорф З. К. О правах ребенка. Пособие для учителя. - М.: Вита-пресс. - 2016.

54. Комиссии по делам несовершеннолетних: Социально-правовые вопросы предупреждения и борьбы с безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 711 - Государственное и административное право /Министерство высшего и среднего специального образования СССР. Воронежский государственный университет. - Воронеж, 1968.

55. Остапенко Н. И. Основы формирования системы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Автореф. дис.... канд. юрид. Наук. - М., 2004.

### **Интернет ресурсы**

1. Официальный сайт министерства образования и науки Российской Федерации // [минобрнауки.рф](http://минобрнауки.рф)