

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*Работа представлена кафедрой административного права  
Ростовского юридического института МВД России.*

*Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Э. Е. Гензюк*

*В статье автор обосновывает необходимость проведения реформы государственного управления в сфере административно-правовой защиты прав несовершеннолетних. Выход из сложившейся ситуации автор видит в необходимости передачи административно-юрисдикционной функции районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в специальные составы по делам несовершеннолетних судов общей юрисдикции РФ. По мнению автора, создание комплексного института судебной власти, так называемых ювенальных судов, предоставит несовершеннолетним гражданам Российской Федерации полноценный орган государственной власти, гарантирующий защиту и соблюдение их конституционных прав и свобод.*

**Ключевые слова:** реформа, административное право, защита прав несовершеннолетних, государственное управление.

S. Boyko

## STATE MANAGEMENT REFORM IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF MINORS

*The author of the article proves the necessity for a state management reform in the sphere of administrative-legal protection of minors. The solution is seen in delegation of the administrative-jurisdictional function of district committees on juvenile cases and protection of their rights to special compositions of juvenile affairs courts of general jurisdiction of the RF. In the author's opinion, creation of a complex judiciary institution, so-called juvenile courts, would provide underage citizens of the RF with a plenipotentiary organ of state authority that guarantees protection and observance of their constitutional rights and freedoms.*

**Key words:** reform, administrative law, protection of minors, public administration.

В последние годы Россию захлестнула волна преступлений, совершаемых против несовершеннолетних. Несмотря на все усилия правоохранительных органов, количество несовершеннолетних, ставших жертвами преступных посягательств, остается на недопустимо высоком уровне, а по некоторым видам преступлений растет с катастрофической быстротой.

Так, по данным МВД России, в 2006 г. в России жертвами преступных посягательств стали более 170 тыс. детей и подростков, в 2007 г. от преступлений пострадали более 161,5 тыс., а в 2008 г. свыше 126 тыс. несовершеннолетних [4].

При этом важно понимать, что большинство преступлений, совершаемых в отношении детей, характеризуются чрезвычайно высокой латентностью и крайне редко доходят до сведения правоохранительных органов. По оценкам ЮНИСЕФ, более 1 млн детей в России ежегодно подвергаются жестокому обращению и насилию.

Все эти цифры свидетельствуют лишь об одном: созданная в конце 1990-х гг. в Российской Федерации система профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних (предназначенная в первую очередь для решения задач снижения подростковой преступности) не может в современных условиях в полной мере решать проблемы обеспечения защиты прав несовершеннолетних.

Вполне очевидно, что сегодня уже назрела необходимость реформирования органов государственного управления в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

В соответствии с Законом от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее КДНиЗП) должны возглавлять систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являясь при этом ее центральным связующим звеном.

Однако ни для кого не будет открытием и тот факт, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в настоящее время

являются наиболее слабым звеном действующей системы профилактики.

Остановимся на другой немаловажной, на наш взгляд, проблеме – компетенции вышеуказанных органов. В соответствии с вышеуказанным законом на комиссии по делам несовершеннолетних возлагается ряд разнохарактерных задач, которые условно можно распределить по следующим четырем основным направлениям:

1) координация деятельности органов и учреждений системы профилактики;

2) организация мероприятий, направленных на предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, оказание помощи в социальной реабилитации несовершеннолетних;

3) защита прав и законных интересов несовершеннолетних, восстановление нарушенных прав;

4) рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение предусмотренных законодательством мер воздействия на несовершеннолетних и их родителей.

Сходную классификацию задач КДНиЗП представляют и другие современные исследователи [2]. Тем не менее, на наш взгляд, действующая система полномочий комиссий по делам несовершеннолетних нуждается в серьезном изменении, и в первую очередь нарекания вызывает наделение КДНиЗП административно-юрисдикционными функциями, задачами восстановительного правосудия.

Как известно, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривает комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве главного субъекта административной юрисдикции применительно к несовершеннолетним. Так, они имеют право возбуждать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о злоупотреблении родителями их родительскими правами или о пренебрежении ими родительскими обязанностями. В ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ установлено, что районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают:

- дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними;
- дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ.

Согласно ч. 5 ст. 28.3 члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35–5.37, 6.10. На всех этапах и стадиях административного производства: от возбуждения дела об административном правонарушении и до исполнения постановлений о назначении административного наказания или прекращения производства, значительно возросли объем и сложность процессуальных действий, совершение которых требует от должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью, знания норм не только административного права, но и других его отраслей.

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, проводимых достаточно редко. Это приводит к тому, что, по мнению исследователей, в работе КДН наблюдается явление «вращающихся дверей», когда приблизительно одна и та же группа подростков и родителей периодически вызывается на заседания, по их поводу принимается решение, и они уходят, чтобы через некоторое время явиться по вызову опять [2]. Такая работа комиссий не позволяет вникнуть в суть проблемы и оказать помощь подросткам и их родителям для выхода из сложившейся ситуации, а всего лишь создает видимость осуществления наказания.

Учитывая, что административно-юрисдикционная деятельность комиссий занимает львиную долю их времени (порядка 60–70%), качество этой деятельности оставляет желать лучшего. Так, в результате прокурорских проверок, регулярно проводимых в различных регионах РФ в отношении комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах местного самоуправления, выявляются

типичные нарушения законности в указанной деятельности комиссий:

- не всегда выдерживается 15-дневный срок рассмотрения комиссиями дел, предусмотренный ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ;
- отмечается низкое качество ведения протоколов;
- зачастую вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляется с нарушением требований ст. 29.10 КоАП РФ.

Все это является следствием того, что подавляющее большинство членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не имеют юридического образования и редко могут качественно решать задачи административного производства. Так зачем же превращать членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, работающих на общественных началах, в милиционеров, а тем более возлагать на них карательную, судебную функцию?

Важное значение для правоприменительной практики должен иметь и установленный порядок обжалования постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, вынесенного по делу об административном правонарушении, и здесь мы тоже видим проблему.

Мы считаем, что основными задачами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в РФ должны выступать охрана прав и интересов несовершеннолетних от посягательств на них, а также координация деятельности государственных и общественных организаций с целью предупреждения безнадзорности и оказания помощи в социальной реабилитации несовершеннолетних, а вовсе не борьба с их правонарушениями.

Логичным выходом из сложившейся ситуации видится передача в полном объеме административно-юрисдикционной функции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в районные суды РФ. Это не только разгрузит комиссии и даст им возможность более серьезно сконцентрироваться на решении задач защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, но и позволит создать комплексный судебный институт

защиты прав детей в Российской Федерации. Нужно различать два понятия: суд как орган (судья или коллегия судей, рассматривающих дело) и суд как учреждение (председатель, все судьи суда и т. д.). Поэтому при обсуждении вопросов создания специализированных судов, в том числе и ювенальных, не обязательно говорить о создании автономных судебных учреждений, достаточно специализации судей, что позволит в полной мере решать все необходимые задачи при меньших материальных затратах [1].

Вполне очевидно, что принятие этого законопроекта совместно с внесением соответствующих поправок в ГПК и КоАП в части, касающейся передачи юрисдикционных полномочий специализированным составам по делам несовершеннолетних судов общей юрисдикции, предоставит российскому правосудию еще один комплексный институт судебной власти – ювенальные суды, а несовершеннолетним гражданам полноценный орган государственной власти, гарантирующий защиту и соблюдение их конституционных прав и свобод.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бахрах Д.* Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 11.
2. *Головкин Е. В.* Правовые и организационные основы деятельности милиции общественной безопасности по предупреждению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними: дис. на соис. учен. степени канд. юр. наук. М., 2002. С. 168.
3. *Новикова Т. Ю.* Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: дис. ... канд. юр. наук. Хабаровск, 2003. С. 119.
4. Российская газета. Федеральный выпуск. 2008. 14 ноября. № 4792.

### REFERENCES

1. *Bakhrakh D.* Nuzhna spetsializatsiya sudey, a ne sudov // Rossiyskaya yustitsiya. 2003. N 2. S. 11.
2. *Golovkin E. V.* Pravovye i organizatsionnye osnovy deyatel'nosti militsii obshchestvennoy bezopasnosti po preduprezhdeniyu pravonarusheniy, sover-shayemykh nesovershennoletnimi: dis. na sois. uchen. stepeni kand. yur. nauk. M., 2002. S. 168.
3. *Novikova T. Yu.* Administrativno-pravovaya organizatsiya zashchity prav nesovershennoletnikh organami yuvenal'noy yustitsii: dis. ... kand. yur. nauk. Khabarovsk, 2003. S. 119.
4. Rossiyskaya gazeta. Federal'ny vypusk. 2008. 14 noyabrya. N 4792.