



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 264-23-40, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по социальной
политике и защите прав граждан

И.С. Чемерису

14.10.2018 № 02-13/121
На № _____ от _____

Уважаемый Игорь Святославович!

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Приморского края в соответствии с Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, на 2018 год, утвержденным распоряжением председателя Законодательного Собрания Приморского края от 18 декабря 2017 года № 1656, проведен мониторинг правоприменения Закона Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

Направляю Вам результаты мониторинга правоприменения указанного Закона Приморского края.

Приложение: на 16 л.

Начальник правового
управления

И.А. Володина

Закон Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

1. Законодательство, регулирующее отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности комиссий по делам несовершеннолетних

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты населения, защиты семьи, детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статьей 6 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" установлено, что ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Семейным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка (статья 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации").

В соответствии с подпунктом 24¹ пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права устанавливаются основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Задачи по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних решаются путем создания специальных органов - комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее - Закон о профилактике правонарушений несовершеннолетних) целью создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Согласно статье 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних создавать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вправе: высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по общему правилу); органы местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими полномочиями в соответствии с законом субъекта Российской Федерации).

В зависимости от того, органами какого уровня создана комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяется территория ее деятельности. Так, комиссии, созданные высшими органами субъекта, действуют на территории субъекта, а комиссии, созданные органами местного самоуправления, осуществляют свою деятельность на территории муниципального образования (часть 1 статьи 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних).

Исходя из изложенного, порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав регулируется законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом следует отметить, что на федеральном уровне Правительство Российской Федерации постановлением от 6 ноября 2013 года № 995 утвердило Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних

и защите их прав, нормы которого необходимо учитывать органам власти субъекта Российской Федерации при создании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и выработке соответствующей нормативной базы.

Согласно положениям названного постановления Правительства Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составляют:

- комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющие деятельность на территории субъектов Российской Федерации;

- территориальные комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или муниципальные комиссии, созданные органами местного самоуправления, - районные (городские), районные комиссии в городах, осуществляющие деятельность на территориях городских поселений, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских территорий городов федерального значения этих субъектов Российской Федерации.

В развитие положений, касающихся организации и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащихся в законодательных актах Российской Федерации, указанные вопросы урегулированы в Приморском крае Законом Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" и Постановлением Администрации Приморского края от 24 июня 2016 года № 276-па "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав".

Вместе с тем следует отметить, что наряду с указанным постановлением Администрации Приморского края от 24 июня 2016 года № 276-па, не утратило силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края", принятое во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 1338 "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав".

Поскольку Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 1338 является недействующим с 29 мая 2006 года, полагаем необходимым признать утратившим силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края".

В соответствии со статьей 2 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края составляют:

Приморская краевая межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в муниципальных районах, городских округах;

районные в городе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые Владивостокским городским округом;

поселковые комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые администрацией поселения.

Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края создаются как высшим исполнительным органом государственной власти Приморского края (далее – краевая межведомственная комиссия), так и органами местного самоуправления Приморского края (далее – территориальные комиссии).

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории Приморского края в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям на территории Приморского края.

В соответствии со статьей 5 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" краевая межведомственная комиссия является постоянно действующим координирующим органом, обеспечивающим единый государственный подход к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов на территории Приморского края.

Краевая межведомственная комиссия формируется в составе председателя, одного или двух заместителей председателя, ответственного секретаря и других членов комиссии. Председателем Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является вице-губернатор Приморского края, курирующий вопросы образования, реализации научных, научно-технических и инновационных программ и проектов.

Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" установлено, что на постоянной штатной основе в состав Приморской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми, имеющими высшее педагогическое образование и опыт работы с

несовершеннолетними не менее трех лет либо высшее юридическое образование. Ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются государственными гражданскими служащими Приморского края.

Вместе с тем, пунктом 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации, определено, членами комиссии могут быть руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица.

Таким образом, исходя из смысла указанных положений, требования к опыту работы с несовершеннолетними предъявляются не к должностным лицам, а к гражданам, являющимся членами комиссий.

Более того, в соответствии со статьей 8 Закона Приморского края от 7 июня 2012 года № 51-КЗ "О государственной гражданской службе Приморского края", устанавливающей квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, требования к стажу государственной гражданской службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки предъявляются лишь для высших и главных должностей гражданской службы.

Однако, правовой анализ служебных обязанностей ответственного секретаря комиссии, установленных пунктом 13 постановления Администрации Приморского края "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав", в соответствии с которым ответственный секретарь комиссии: осуществляет подготовку материалов для рассмотрения на заседании комиссии; выполняет поручения председателя и заместителя председателя комиссии; отвечает за ведение делопроизводства комиссии и т.д., показал, что ответственный секретарь комиссии не может замещать высшую или главную группу должностей государственной гражданской службы. Полномочия же инспектора по работе с детьми Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав указанным постановлением Администрации Приморского края вообще не определены.

Кроме того, статьей 13 данного Закона Приморского края установлено, что на постоянной штатной основе в состав районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми (имеющие высшее педагогическое или высшее юридическое образование и опыт работы с несовершеннолетними не менее трех лет либо опыт работы с несовершеннолетними в комиссиях не менее пяти лет).

При этом установлено, что ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми являются муниципальными служащими, работают на постоянной штатной основе и освобождены от других обязанностей и замещают должность муниципальной службы не ниже главного специалиста 1 разряда, инспекторы по работе с детьми – не ниже ведущего специалиста 1 разряда.

Вместе с тем, в соответствии с Законом Приморского края от 4 июня 2007 года № 83-КЗ "О Реестре должностей муниципальной службы в Приморском крае" должности главного специалиста 1 разряда и ведущего специалиста 1 разряда отнесены к ведущей группе должностей, а в соответствии со статьей 6 Закона Приморского края от 4 июня 2007 года № 82-КЗ "О муниципальной службе в Приморском крае" требования к стажу муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки не предъявляются

В связи с изложенным, полагаем необходимым исключить из части 3 статьи 5 и части 3 статьи 13 Закона Приморского края положения, устанавливающие требования, предъявляемые к стажу государственной гражданской службы и муниципальной службы для ответственных секретарей комиссий и инспекторов по работе с детьми, а также исключить из части 5 статьи 13 Закона Приморского края положения, устанавливающие перечень должностей муниципальной службы, которые вправе замещать ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми.

Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" детально определены полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в зависимости от их вида.

К полномочиям Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав отнесено: координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Приморского края; контроль за деятельностью районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края; оказание методической помощи, обобщение и распространение опыта работы районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края; принятие участия в разработке государственных программ Приморского края, предусматривающих мероприятия по защите прав и законных интересов несовершеннолетних и т.д.

К полномочиям районных, городских, районных в городе, поселковых комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края помимо координационной деятельности отнесена еще и административно-юрисдикционная деятельность (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Законом Приморского края от 5 марта 2007 года N 44-КЗ "Об административных

правонарушениях в Приморском крае"; рассматривают жалобы и заявления несовершеннолетних, родителей и иных законных представителей и других лиц, связанные с нарушением или ограничением прав и законных интересов несовершеннолетних; подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным федеральным законодательством; обращаются в суд за защитой прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством и т.д.).

В целом можно констатировать, что круг полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, установленный вышеназванным Законом Приморского края, соответствует положениям федерального законодательства в данной области.

Федеральным законом от 27 июня 2018 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", статьи 22 и 66 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РСФСР и Российской Федерации", направленным на реализацию отдельных положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761, введены нормы, закрепляющие право комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав принимать решения в отношении отдельных категорий детей, а также родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в случаях совершения ими в присутствии несовершеннолетних антиобщественных действий либо совершения иных деяний, оказывающих отрицательное влияние на поведение несовершеннолетнего, а также приведены в соответствие с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" полномочия комиссий по рассмотрению вопросов, связанных с обучением несовершеннолетних (комиссии рассматривают вопросы, связанные с отчислением несовершеннолетних обучающихся из организаций, осуществляющих образовательную деятельность), закреплено право за комиссиями по оказанию помощи в бытовом устройстве несовершеннолетних (оказание помощи по трудоустройству с согласия несовершеннолетних).

Соответствующие изменения внесены в действующий закон внесены Законом Приморского края от 8 октября 2018 года № 347-КЗ "О внесении изменений в Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края

В суде ни Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края", ни отдельные его положения не обжаловались.

2. Практика применения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

В ходе мониторинга правоприменения проведен анализ правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края". При этом обобщена информация, полученная от органов исполнительной власти Приморского края, непосредственно реализующих государственные полномочия в данной сфере, а также информациям прокуратуры Приморского края о состоянии законности в сфере деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края. Также проанализирована информация, предоставленная органами местного самоуправления.

Согласно представленной Администрацией Приморского края информации, деятельность Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края", постановлением администрации Приморского края от 24 июня 2016 года № 276-па "О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав".

На территории Приморского края созданы 34 комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных районах, городских округах Приморского края и 5 районных комиссий г. Владивостока. Контроль за деятельностью районных, городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 21 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края". Территориальные комиссии подготавливают и направляют в краевую комиссию два раза в год до 15 июля (за первое полугодие) и до 15 января (за год) отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующих муниципальных образований, содержащие информацию о состоянии работы по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, о выявленных нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних на территории данных муниципальных образований, а также о принятых мерах по устранению причин и условий, способствующих этому, восстановлению нарушенных прав, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Краевая межведомственная комиссия осуществляет меры по координации деятельности субъектов системы профилактики на территории Приморского края; оказывает районным (городским), районным в городах

комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав края организационно-методическую помощь, осуществляет анализ их деятельности и контроль за ними, а также обобщает их опыт работы; принимает участие в разработке правовых актов, целевых и межмуниципальных программ и проектов, направленных на защиту прав и законных интересов, улучшение условий жизни, воспитания, обучения, труда, отдыха, профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и осуществляет в пределах своей компетенции контроль за их реализацией на территории края; рассматривает обращения несовершеннолетних, их родителей или законных представителей и других лиц, связанные с нарушением прав и законных интересов несовершеннолетних; изучает и анализирует состояние проблем, связанных с соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних на территории области, их безнадзорностью и правонарушениями, выявлением и устройством детей, оставшихся без попечения родителей.

Основной формой деятельности, обеспечивающей коллегиальное обсуждение стоящих перед краевой межведомственной комиссией задач и принятие решений по их выполнению, являются заседания комиссии. Так, в 2017 году проведено 6 заседаний краевой комиссии (2016 – 5 заседаний, 2015 – 6), 2 из которых расширенные выездные заседания, 1 заседание в режиме видеоконференции с главами муниципальных образований, на которых рассмотрено 15 вопросов по актуальным проблемам деятельности (2016 – 12 вопросов, 2015 – 18). В 2018 году было проведено 5 заседаний краевой комиссии, на которых рассмотрено 5 вопросов.

В целях повышения уровня межведомственного взаимодействия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе по раннему выявлению семейного благополучия, краевой комиссией в декабре 2017 года утвержден комплексный план мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Приморском крае на 2018-2020 годы.

В 2017 году краевой комиссией:

- проведено межведомственное совещание в режиме видеоконференции с председателями территориальных комиссий, посвящённый росту подростковой преступности;

- разработан дополнительный комплекс мер по сокращению подростковой преступности на территории Приморского края (в муниципалитетах также были разработаны дополнительные меры по снижению подростковой преступности);

- разработан Межведомственный план мероприятий по профилактике и раннему выявлению суицидального поведения несовершеннолетних в Приморском крае;

- организована встреча глав муниципальных образований с председателем краевой комиссии.

В целях своевременного принятия скоординированных мер, направленных на предупреждение роста преступности несовершеннолетних

и в отношении несовершеннолетних, краевой комиссией в 2018 году реализуются следующие мероприятия:

- участие в разработке Закона Приморского края о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- разработка дополнительных мер по профилактике самовольных уходов несовершеннолетних и профилактике преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних;
- проведение межведомственных совещаний с заслушиванием глав и заместителей глав муниципальных образований, имеющих высокий уровень преступности среди несовершеннолетних;
- обучение специалистов, обеспечивающих деятельность муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- организация выездных заседаний и совещаний в муниципальных образованиях края.

Кроме того, краевая комиссия наделена полномочиями по принятию решений о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних лиц, имеющих судимость. В 2017 году краевой комиссией было рассмотрено 40 заявлений от лиц, имеющих судимость: в отношении 17 человек было принято решение о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних, в отношении 8 человек – о недопуске, 15 лицам отказано в рассмотрении заявления. За первое полугодие рассмотрено 36 заявлений от ранее судимых лиц: в отношении 19 человек принято решение о допуске к трудовой деятельности с участием несовершеннолетних, в отношении 7 человек – о недопуске, 10 лицам отказано в рассмотрении заявления.

На территориальном уровне взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и других органов системы профилактики осуществляется в проведении заседаний и межведомственных рейдов по предупреждению беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, бродяжничества и рецидивной преступности.

Территориальными комиссиями в 2017 году проведено 1069 заседаний (в 2016 году – 1047, в 2015 году – 1073). В 2017 году территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав проводилась индивидуальная профилактическая работа в отношении 3035 несовершеннолетних (в 2016 году – 2764, в 2015 году – 2931), было рассмотрено 5049 протоколов в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних и иных взрослых лиц (в 2016 году – 3438, в 2015 году – 3555). По статье 5.35 КоАП РФ (неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) было вынесено 4159 постановлений (в 2016 году – 3477, в 2015 году – 3236).

Координация межведомственного взаимодействия в сфере организации индивидуальной профилактической работы осуществляется территориальными комиссиями через формирование системы учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении.

Одним из приоритетных направлений в работе территориальных комиссий является проведение работы по раннему выявлению семейного неблагополучия, принятие индивидуальных профилактических мер в отношении родителей, которые не исполняют своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению детей, оказание им помощи.

В соответствии с постановлениями территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется постановка на учет и снятие семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении с профилактического учета, на заседаниях территориальных комиссий рассматриваются вопросы ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей, влекущие безнадзорность несовершеннолетних или совершение ими правонарушений. При постановке на учет несовершеннолетних (семей) в территориальных комиссиях на основании предложений от органов и учреждений системы профилактики соответствующего муниципального района разрабатываются индивидуальные планы реабилитации несовершеннолетних (комплексные планы реабилитации семей).

Территориальными отделами департамента труда и социального развития Приморского края ведется электронная база семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, на особом контроле находятся семьи "группы риска". На 1 июля 2018 года на учете состояло 1166 семей в социально опасном положении, имеющих 24551 ребенка, из них 2 семьи, в которых выявлено жестокое обращение с детьми.

В профилактической работе с семьями и несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, территориальные отдела департамента труда и социального развития Приморского края и подведомственные учреждения социального обслуживания осуществляют межведомственное взаимодействие с территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, отделами опеки и попечительства, органами и учреждениями системы здравоохранения, образования, внутренних дел; в ряде территорий – с органами и учреждениями службы исполнения наказаний.

В настоящее время в Приморском крае реализуются следующие государственные программы (подпрограммы), содержащие мероприятия, направленные на профилактику безнадзорности и преступности несовершеннолетних:

- подпрограмма "Комплексные меры профилактики правонарушений, экстремизма и терроризма, незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Приморском крае" государственной программы Приморского края "Безопасный край" на 2015-2020 годы;

- подпрограмма "Социальная поддержка семей и детей в Приморском крае" государственной программы Приморского края "Социальная поддержка населения Приморского края на 2013-2020 годы";

- подпрограмма "Мероприятия в сфере занятости населения" государственной программы Приморского края "Содействие занятости населения Приморского края на 2013-2020 годы";

- подпрограмма "Развитие системы дополнительного образования, отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Приморского края" государственной программы Приморского края "Развитие образования Приморского края" на 2013-2020 годы.

В целях эффективной координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в крае, на заседании комиссии были приняты и в настоящее время действуют "Порядок межведомственного взаимодействия в Приморском крае субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению, размещению и оказанию помощи несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении", "Примерный порядок межведомственного взаимодействия при возникновении чрезвычайного происшествия с несовершеннолетними".

В 2018 году по инициативе уполномоченного при Губернаторе Приморского края по правам ребенка создана рабочая группа для разработки Закона Приморского края о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принятие которого позволит обеспечить единый подход к решению проблем профилактики правонарушений, выявления и устранения причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям в подростковой среде.

Между тем, по мнению Администрации Приморского края, в сфере реализации Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" существует ряд проблем.

Так, согласно части 3 статьи 5 названного Закона Приморского края и пункту 3 постановления Администрации Приморского края № 276-па, на постоянной основе в состав краевой комиссии входят ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми. Вместе с тем за все время существования краевой комиссии ее деятельность обеспечивает 1 специалист (ответственный секретарь).

Кроме того, существует несогласованность в указанном Законе Приморского края и постановлении Администрации Приморского края № 279-па. В данных нормативных правовых актах не уточняется, какие должности должны замещать ответственный секретарь краевой комиссии и инспектор по работе с детьми. В настоящее время ответственный секретарь краевой комиссии замещает должность специалиста-эксперта отдела служебной корреспонденции административного департамента Администрации Приморского края.

Вместе с тем, в части 5 статьи 13 Закона Приморского края установлено, что ответственные секретари районных, городских, районных в городе комиссий замещают должность муниципальной службы не ниже главного специалиста 1 разряда, инспекторы по работе с детьми – не ниже

ведущего специалиста 1 разряда. Таким образом, ответственный секретарь краевой комиссии занимает более низкую должность и получает меньшее денежное содержание, чем специалисты территориальных комиссий.

В связи с чем Администрация Приморского края полагает необходимым внести изменения в Закон Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" соответствующие изменения о создании отдела (аппарата) по обеспечению деятельности краевой межведомственной комиссии, что соответствует пункту 2 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995.

Для сравнения, в пяти регионах Российской Федерации (Саратовская, Курская области) для обеспечения деятельности комиссии субъекта аппарат комиссии создан в статусе самостоятельного органа исполнительной власти. В 22 регионах Российской Федерации (Хабаровский край, Иркутская, Калининградская, Московская, Ярославская области и др.) для обеспечения деятельности комиссии субъекта аппарат комиссии создан в качестве структурного подразделения высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Между тем, согласно пункту 2 указанного Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут создавать отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Исходя из смысла указанной нормы, отдел или другие структурные подразделения по обеспечению деятельности комиссии могут быть созданы в составе органов исполнительной власти Приморского края непосредственно Администрацией Приморского края.

Таким образом, указанные Администрацией Приморского края проблемы не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

По информации Прокуратуры Приморского края, несмотря на положительную тенденцию к уменьшению числа преступлений, совершенных на территории края несовершеннолетними, их общее количество по итогам 6 месяцев 2018 года по-прежнему осталось значительным.

Высокий уровень подростковой преступности в немалой степени, по мнению Прокуратуры Приморского края, обусловлен недостатками в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и правоохранительного блока.

Так, Прокуратура Приморского края указала, что в нарушение статьи 4 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", пункта 6 статьи 13 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" не во всех комиссиях обеспечено участие представителей уполномоченных органов и учреждений профилактики.

Приморская краевая межведомственная комиссия сформирована без учета положений пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 "Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав" и статьи 5 Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

В частности, в состав комиссии не включены руководители (либо их заместители) ряда основных органов и учреждений системы профилактики (УМВД России по Приморскому краю, ГУФСИН России по Приморскому краю, Приморского ЛУВДТ, департамента культуры Приморского края, департамента физической культуры и спорта Приморского края).

Прокуратурой Михайловского района установлено, что ряд должностных лиц, включенных в состав комиссий по Михайловскому муниципальному району с марта 2018 года участие в деятельности комиссии не принимали; фактически участвуют другие лица, не включенные в состав комиссии.

Аналогичные факты выявлены в деятельности комиссий Ханкайского, Чугуевского и др. муниципальных районов.

Кроме того, Прокуратурой Приморского края вскрыты многочисленные факты ненадлежащего нормативно-правового регулирования деятельности комиссий, факты ненадлежащего исполнения координирующей функции и отсутствия контроля за исполнением постановлений комиссий, многочисленные нарушения требований пункта 5 части 2 статьи 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" при реализации территориальными комиссиями полномочий по осуществлению индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними и т.д., факты ненадлежащего взаимодействия органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В частности установлены случаи, когда при наличии достаточных данных о том, что в отношении несовершеннолетних, поступивших в медицинские учреждения, совершены противоправные действия, в том числе против их половой неприкосновенности, соответствующая информация в правоохранительные органы не направляется.

Между тем, выявленные прокуратурой Приморского края нарушения в деятельности комиссий не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края".

Органами местного самоуправления выделен ряд проблем в деятельности комиссий: недостаточность финансирования по обеспечению деятельности комиссий, а также трудности в подборе кадрового состава комиссий, поскольку в соответствии с действующим Законом Приморского края к кандидатам на замещение должностей ответственного секретаря комиссии и инспектора по работе с детьми предъявляются определенные квалификационные требования, которые включают опыт работы с несовершеннолетними не менее трех лет, либо опыт работы с несовершеннолетними в комиссиях не менее пяти лет (указанные требования создают трудности при подборе кандидатов на замещение вакантных должностей ответственного секретаря и инспектора по работе с детьми).

Кроме того, ряд муниципальных образований предложил рассмотреть вопрос о внесении дополнений в пункт 3 статьи 13 Закона Приморского края и предусмотреть возможность работы в комиссиях специалистов, имеющих высшее образование в области государственного и муниципального управления или менеджмента или другое высшее образование, позволяющее работать в данной сфере, например, по специальности "Психология".

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Анализ норм Закона Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" в их взаимосвязи с положениями федерального законодательства показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, предоставленные федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края" не изменяются.

Вместе с тем в целях совершенствования правового регулирования полагаем необходимым исключить из части 3 статьи 5 и части 3 статьи 13 Закона Приморского края положения, устанавливающие требования, предъявляемые к стажу государственной гражданской службы и муниципальной службы для ответственных секретарей комиссий и инспекторов по работе с детьми, а также исключить из части 5 статьи 13

Закона Приморского края положения, устанавливающие перечень должностей муниципальной службы, которые вправе замещать ответственные секретари и инспекторы по работе с детьми.

Кроме того, полагаем необходимым признать утратившим силу постановление Губернатора Приморского края от 11 сентября 1996 года № 495 "О комиссии по делам несовершеннолетних при Администрации Приморского края".