

Актуальные аспекты правоприменительной практики между субъектами системы профилактики

Ковалева Елена Юрьевна,

начальник отдела сопровождения

Управления опеки и попечительства Администрации г. Смоленска

Дети, защита их прав и законных интересов являются важнейшим приоритетом государственной политики России (часть 4 статьи 67.1 Конституции Российской Федерации).

Государство непосредственно в сфере содержания, воспитания, обучения, защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в первую очередь реализует меры, направленные на укрепление роли семьи и ее поддержку, на повышение эффективности и доступности услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями, в том числе социальными службами, деятельность которых связана с профилактикой семейного неблагополучия. А также реализует меры государственного принуждения в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих (или ненадлежащим образом исполняющих) обязанности по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних.

Вопросы воспитания и содержания несовершеннолетних детей являются прямой обязанностью их родителей и иных законных представителей несовершеннолетних. Именно они обязаны не только не препятствовать осуществлению установленных государством социальных стандартов по развитию детей (заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии несовершеннолетних), но и принимать все меры по обеспечению и реализации прав и свобод несовершеннолетних во всех сферах жизнедеятельности.

Ненадлежащее осуществление своих обязанностей (действия либо бездействие), установленных законодательством, по отношению к детям является непосредственным объектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

Основными нормативными правовыми актами, регулирующим отношения в сфере исполнения родительских обязанностей и профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являются Семейный кодекс РФ и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее - Федеральный закон N 120-ФЗ).

К органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы, а также иные учреждения, находящиеся в ведении указанных органов (статья 4 Федерального закона N 120-ФЗ).

Все органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются самостоятельными субъектами этой системы и наделены определенным кругом полномочий в рассматриваемой сфере. Полномочия каждого субъекта системы профилактики регламентированы кроме Федерального закона № 120-ФЗ и ведомственными нормативно-правовыми актами. Например:

- - Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. n 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»,
- - Приказ МВД России от 15 октября 2013 года N 845 "Об утверждении

Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации",

- Федеральный закон от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»
- и другие.

В ходе анализа законодательства и правоприменительной практики в этой сфере выявлена неполнота в правовом регулировании отдельных вопросов, которые в настоящее время прорабатываются Минпросвещения России в рамках работы над проектом федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения».

В первую очередь можно проследить неполноту правового регулирования в сфере межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по ведению учета несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

В настоящее время каждый орган системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ведет самостоятельный учет несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, например:

- учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей и иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними ведется органами полиции;

- учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях ведется органами управления образованием и образовательными учреждениями.

Учет каждого из указанных видов ведется обособленно, орган или учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в компетенции которого находится ведение учета одного вида, может получить необходимую ему информацию от другого органа или учреждения, осуществляющих учет иного вида, только посредством запроса. В связи с этим ведомства несвоевременно получают информацию о несовершеннолетних, находящихся в социально опасной ситуации. А на территории города Смоленска, к примеру, УМВД России по городу Смоленску не предоставляет сведения о привлечении родителей к какой-либо ответственности даже по запросу, что не позволяет своевременно и в полном объеме собрать информацию, характеризующую семью, что предусмотрено Примерным порядком межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних (письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 27 августа 2018 года № 07 5310).

Таким образом, несмотря на то, что в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о единых региональных банках данных безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних и об их семьях (на территории Смоленской области таким документом являются Методические рекомендации по формированию органами опеки и попечительства в муниципальных районах, городских округах Смоленской области, в городе Смоленске единого учета, учетных материалов по несовершеннолетним и семьям, находящимся в социально опасном положении, утвержденные Постановлением Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Смоленской области от 24.12.2012 № 6, существует проблема в

межведомственном взаимодействии и во взаимном информировании органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе о поведении несовершеннолетнего, об условиях его жизни, о нарушении его прав и законных интересов. Более того, на практике имеют место случаи, когда ни комиссии по делам несовершеннолетних как орган, координирующий деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ни орган опеки и попечительства как орган, на который возложена обязанность по ведению единого учета, не уведомляются органами полиции о снятии семьи с ведомственного учета либо о смене семьей места жительства.

В качестве решения данной проблемы предлагается создать федеральную информационную систему, содержащую информацию, сформированную всеми органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кроме этого, отмечается неполнота правового регулирования в сфере наставничества над несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, сопровождении семей, в которых они воспитываются.

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается в числе прочих на принципе индивидуального подхода к несовершеннолетним (пункт 2 статьи 2 Федерального закона N 120-ФЗ).

В целях проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и их семьями, находящимися в социально опасном положении, во многих субъектах Российской Федерации применяется институт наставничества. Так, в ряде субъектов Российской Федерации (например, в Республике Калмыкия, в Костромской, Курской, Омской, Ульяновской областях и других субъектах Российской Федерации) приняты законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность наставников (общественных воспитателей) несовершеннолетних.

В целях совершенствования деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предлагается на федеральном законодательном уровне определить понятие «наставник (общественный воспитатель) несовершеннолетнего», предусмотреть требования к указанным лицам и организации их деятельности в отношении несовершеннолетних, направленной на защиту прав детей, профилактику их антиобщественного и противоправного поведения.

В целом можно отметить, что основная масса проблем, связанных не только с межведомственным взаимодействием органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, но, в первую очередь, с организацией самой этой деятельности связана с отсутствием на территории области единого закона, регулирующий данную сферу общественных отношений. Мы все используем в работе большое количество различных методических рекомендаций, разработанных в том числе Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав Смоленской области. Любые методические рекомендации не являются нормативно правовым актом, что влечет за собой не только необязательность их исполнения, как это предусматривает закон (как федеральный, так и региональный), но и позволяет любому органу системы профилактики безнадзорности и правонарушений принимать самостоятельные решения, предусмотренные ведомственными нормативно-правовыми актами. Необходимо также отметить, что в настоящее время разрабатываются новые федеральные законы, в том числе по внесению изменений в Семейный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, а также «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения».