

ИМЕЕТ ЛИ ПРАВО КОМИССИЯ ПО ДЕЛАМ несовершеннолетних проверять школу



Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук
e-mail: abw@infonet.nnow.ru

Комиссия по делам несовершеннолетних предусмотрена действующим законодательством для 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, для защиты прав и законных интересов, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев их вовлечения в преступления и антиобщественные действия. Вместо этого комиссии пытаются проверять школы и даже диктовать им, какие органы управления создавать. Автор рассматривает, насколько правомерны требования сотрудников КДН и чем эти сотрудники должны заниматься в рамках своих должностных обязанностей.

- проверки в сфере образования
- регламентация деятельности КДН
- инструкции
- совет по профилактике

Беда России не в дорогах и дураках, а в дураках, указывающих дорогу

Школу заставляют выполнять множество различных обязанностей, по закону возложенных на чиновников, которые предпочитают лишь давать указания и проверять всё, что им заблагорассудится. При этом действия чиновников нередко противоправны, в других случаях им придаётся видимость законности вследствие недостаточной правовой грамотности руководителей школ,

не знающих законы или не успевающих вникнуть в постоянно меняющееся законодательство.

Написать настоящую статью подтолкнуло обращение руководителя одной из школ — победителей ежегодного, проводимого редакцией «Народное образование», конкурса им. А.С. Макаренко. Эту школу, в период пребывания руководства школы на конкурсе, проверила комиссия из представителей районной

администрации и инспекторы подразделения по делам несовершеннолетних (ПНД) районного УВД на основании решения комиссии по делам несовершеннолетних (КДН) и написала некую справку, в которой признала работу школы «удовлетворительной», но при этом отразила разнообразные «недостатки», выисканные проверяющими, и потребовала устранить их в течение полутора месяцев. Комиссия не сослалась ни на один правовой акт, который был бы нарушен школой, но зато дала рекомендации «систематизировать и привести работу Совета по профилактике в надлежащее состояние».

Под таким состоянием комиссия считает следующее (орфография полностью сохранена):

«— разработать и утвердить положение «Совета по профилактике правонарушений среди учащихся»;

— избрать «Совет по профилактике» (согласно положению), утвердить приказом по образовательной организации;

— разработать и утвердить план работы «Совета по профилактике» на данный учебный год;

— продолжить вести протоколы заседаний совета. оформлять согласно утверждённому положению «Совета по профилактике»;

— по итогам учебного года проводить анализ работы «Совета по профилактике», отслеживать положительную и отрицательную динамику работы с каждым учащимся, состоящим на контроле».

Но это ещё не всё. Креативная муниципальная комиссия возомнила себя ещё и законодателем, далее написав следующее (далее — снова дословное цитирование):

«2. Привести документацию родительского комитета в соответствии с нормой:

— на общем собрании выбрать родительский комитет;

— составить план родительского комитета (с указанием даты утверждения, периода действия, мероприятия, даты и исполнители);

— вести протоколы заседаний родительского комитета.

3. Проводить общешкольные родительские собрания один раз в квартал.

4. Включать в планы работы с родителями вопросы, касающиеся профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, профилактики суицидов; проводить анализ работы по каждому направлению.

5. Активнее привлекать к досуговой деятельности несовершеннолетних, состоящих на всех видах учёта (контроля).

6. Посещать детей из неблагополучных семей не реже 1 раза в квартал. Оформлять акт обследования ЖБИ в соответствии с требованиями».

Полагаю, что уровень компетентности этой комиссии всем очевиден уже из требования составить «план родительского комитета», а затем проводить родительские собрания... Однако такого рода требования, только более грамотно оформленные, нередко предъявляются на практике, поэтому мы рассмотрим, соответствуют ли они действующему законодательству, тем более, что даже эта безграмотная комиссия (не будем называть их поимённо, хотя, возможно, и следовало бы!) попыталась придать видимость знания законов, использовав новомодное словосочетание «образовательная организация».

Регламентация деятельности КДН

Статья 4 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» устанавливает, что в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования;
- органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования;
- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодёжи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел;
- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Таким образом, школы не являются частью системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В порядке, установленном законодательством России и законодательством субъектов РФ, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Здесь опять же не идёт речи про школы, являющиеся образовательными организациями и создаваемыми совершенно в иных целях.

В соответствии со статьёй 11 Закона № 120-З комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории субъекта РФ в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Общая компетенция комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав установлена частью 2 статьи 11 Закона № 120-З. Какие-либо контрольные функции у КДН отсутствуют. КДН применяют меры воздействия лишь в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством России и законодательством субъектов РФ.

Практически в каждом регионе приняты региональные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность региональных и муниципальных КДН. Некоторые органы

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

местного самоуправления также принимали акты, определяющие статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, однако издавать такие акты незаконно, так как это нарушает статью 11 Закона № 120-ФЗ.

Постановлением Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 было утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, которое и стало основой для региональных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность КДН. В этом Положении, в частности, перечислены все возможные задачи комиссий. Кроме того, установлено, что постановление комиссии может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством РФ (пункт 23 Примерного положения).

В Московской области действует Закон Московской области от 30.12.2005 № 273/2005-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области». В этом законе шире раскрываются полномочия КДН, однако права контролировать деятельность школы не предоставляются. Впрочем, иное явно бы противоречило Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ».

Согласно этому закону КДН вправе:

- в установленном порядке запрашивать и получать от исполнительных органов государственной власти Московской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Московской области, информацию, необходимую для осуществления своих полномочий;
- в установленном порядке посещать организации, обеспечивающие реализацию несовершеннолетними их права на образование, труд, отдых, охрану

здоровья и медицинскую помощь, жилище и иных конституционных прав, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;

- разрабатывать методические документы по вопросам, отнесённым к компетенции Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе Московской области;
- приглашать на заседания КНД несовершеннолетних, родителей или законных представителей, должностных лиц, представителей организаций, специалистов, граждан, получать от них объяснения, в том числе письменные, и другую информацию по вопросам, возникающим при осуществлении своих полномочий.

Итак, в некоем установленном порядке в Московской области КНД вправе посетить школу и пригласить на своё заседание её представителей, при этом представители школы ответить взаимностью на такое приглашение вовсе не обязаны. Методические материалы, разработанные КНД, также имеют исключительно рекомендательный характер: обязывать что-то сделать школу КНД не имеет права.

В то же время на школу закон № 120-ФЗ также распространяется. При этом частью 2 статьи 14 этого закона определено, что организации, осуществляющие образовательную деятельность (любые!):

- оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;
- выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях,

принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования;

- выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей;
- обеспечивают организацию в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и других кружков, клубов, привлекают к участию в них несовершеннолетних;
- осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на воспитание законопослушного поведения несовершеннолетних.

Однако никаких количественных показателей по выявлению семей, никакой отчётности по результатам такой деятельности закон не устанавливает и не наделяет КНД никакими полномочиями по контролю за школой. Если же кто-то додумается написать административный регламент выполнения таких функций, то встанет вопрос о включении такой деятельности в муниципальное задание с соответствующим финансовым обеспечением. А до тех пор один бесплатный кружок и одна выявленная семья или несовершеннолетний могут служить доказательством выполнения школой требований Закона № 120-ФЗ в полном объёме.

Почему КНД пытается проверять школу?!

Ответ на этот вопрос довольно простой: они действуют по инерции и не знакомы с изменениями законодательства. Работники КНД привыкли руководствоваться советским Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, утверждённым Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967. Статья 14 этого положения предоставляла широчайшие полномочия районным (городским), районным в городах комиссиям

по делам несовершеннолетних. В частности, они имели право:

- *проверять условия содержания и воспитания детей и подростков в школах-интернатах, детских домах, профессионально-технических училищах, специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых колониях и приёмниках — распределителях для несовершеннолетних, а также проверять состояние работы инспекций по делам несовершеннолетних;*
- *проверять постановку воспитательной работы с детьми и подростками в общеобразовательных школах и других учебных заведениях, культурно-просветительных учреждениях, жилищно-эксплуатационных организациях, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, где работают несовершеннолетние;*
- *требовать от администрации предприятий, учреждений и организаций предоставления сведений, необходимых для работы комиссии;*
- *заслушивать на заседаниях комиссии сообщения администрации предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к условиям содержания и воспитания детей и подростков;*
- *вносить представления в государственные и общественные предприятия, учреждения и организации по вопросам воспитательной работы, производственного обучения, трудоустройства и направления на учёбу несовершеннолетних.*

С 1967 года прошло немало времени, а советские порядки сменились новыми; этот документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2012 № 297-ФЗ, в соответствии с которым комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории субъекта РФ в порядке, установленном законодательством субъекта РФ; порядок деятельности комиссий определяется законодательством субъекта РФ. При этом Постановлением Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних

и защите их прав, в котором такие полномочия отсутствуют.

Судами в регионах уже давалась оценка попыткам КДН руководствоваться прежним Положением о КДН. В частности, в Апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 03.07.2014 по делу № 33–8958/14 было указано, что, несмотря на отсутствие прямого указания на утрату действия акта, комиссия должна была руководствоваться федеральными законами и законами республики, имеющими высшую юридическую силу.

Инструкция для работников ПДН

Для работников администрации школы, ответственных за воспитательную деятельность и взаимодействие с КДН, крайне полезно, на мой взгляд, знакомство с ведомственными документами, детально регламентирующими деятельность полицейских подразделений по делам несовершеннолетних (ПДН). Инструкция по организации деятельности ПДН органов внутренних дел РФ утверждена приказом МВД России от 15.10.2013 № 845 и детально регламентирует организацию деятельности ПДН в образовательных учреждениях, содержит образцы документов, которые должны составлять сотрудники ПДН.

Среди таких образцов — Акт обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего, который составляют сотрудники ПДН при обследовании условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления.

Подчеркнём, что такой акт должны составлять не работники школы, а сотрудники ПДН. Что ещё должны делать сотрудники ПДН?

Согласно пункту 102 Инструкции сотрудники ПДН осуществляют

профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, обучающихся в общеобразовательных учреждениях на обслуживаемой территории. При необходимости мероприятия профилактического характера проводятся в других образовательных учреждениях, где учатся несовершеннолетние.

Работа сотрудника ПДН строится *во взаимодействии* с администрацией и педагогическим коллективом учреждения в рамках полномочий, предоставленных законодательными и иными нормативными правовыми актами России, правовыми актами МВД России, других федеральных органов исполнительной власти, регламентирующими профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и в соответствии с планом совместных мероприятий территориального органа и администрации образовательного учреждения по профилактике правонарушений учащихся на текущий учебный год.

Пунктом 105 Инструкции конкретизировано, что именно должен делать сотрудник ПДН в целях профилактики правонарушений и антиобщественных действий учащихся. Сотрудник:

1. Участвует:

- в разработке и реализации плана совместных мероприятий территориального органа и администрации образовательного учреждения по профилактике правонарушений учащихся;
- в заседаниях коллегиальных органов управления образовательного учреждения (советов учащихся, советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся советов по профилактике, педагогического совета) при рассмотрении вопросов, связанных с профилактикой правонарушений учащихся;
- в организуемых администрацией образовательного учреждения мероприятиях (круглых столах, дискуссиях, конкурсах, «уроках права»), направленных на формирование у учащихся правосознания, положительных нравст-

венных качеств, принципов здорового образа жизни, патриотических чувств, толерантного отношения к социальным, культурным, расовым, национальным и религиозным различиям людей;

- в проводимых в образовательном учреждении классных часах, родительских собраниях с выступлениями по правовой тематике;
 - в проведении индивидуально-профилактической работы с учащимися, совершающими антиобщественные действия, причисляющими себя к неформальным молодёжным объединениям противоправной направленности, а также их родителями или иными законными представителями, отрицательно влияющими на несовершеннолетних;
 - в проведении проверок образовательного учреждения и прилегающей территории на предмет выявления мест возможного сбыта, приобретения и употребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманивающих веществ.
- #### 2. Уделяет особое внимание профилактике самовольных уходов воспитанников образовательного учреждения интернатного типа, изучению причин и условий, им способствующих, — при наличии на территории обслуживания таких учреждений.
- #### 3. В пределах компетенции оказывает педагогическому коллективу образовательного учреждения:
- методическую и правовую помощь в вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений учащихся;
 - содействие в организации деятельности детских объединений правоохранительной направленности;
 - содействие в установлении причин систематических пропусков занятий учащимися, если есть основания полагать, что они обусловлены семейным неблагополучием.

4. Вносит:

- руководителю образовательного учреждения предложения по повышению эффективности индивидуальной профилактической работы с учащимися образовательного учреждения, их родителями или иными законными представителями;
- представления в вышестоящие организации по вопросам профилактики правонарушений в образовательных учреждениях, продажи алкогольной и табачной продукции в непосредственной близости от объектов образовательной сферы, принятия мер к устранению недостатков в антитеррористической и противокриминальной защищенности указанных учреждений.

5. Получает в установленном порядке от администрации образовательного учреждения необходимую информацию об учащихся, иные информационно-статистические материалы.

Как видим, в Инструкции возникает слово «проверка», однако это касается лишь участия в проводимых в установленном порядке проверок, связанных с употреблением наркотиков. Никаких самостоятельных проверок ПДН проводить не имеет права.

Участие в работе различных коллегиальных органов управления школой отнюдь не означает обязанности наличия этих органов.

Следует понимать, что эта инструкция — ведомственная и обязательна она лишь для сотрудников ПДН. *Никаких обязанностей на школу эта инструкция не налагает.*

Возвращаясь к процитированной в начале статьи справке, составленной комиссией, заметим, что использованные формулировки со всей очевидностью показывают, что члены комиссии не знакомы ни с Инструкцией, ни с Законом об образовании в России.

Обязателен ли совет по профилактике?

Обязательные коллегиальные органы управления школой поименованы в статье 26 Закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ».

К ним относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации, педагогический совет. Также могут формироваться попечительский, управляющий, наблюдательный советы и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации, хотя формирование этих органов совершенно не обязательно.

В соответствии со статьей 26 Закона «Об образовании в РФ» структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации.

Таким образом, совет по профилактике может быть создан в виде коллегиального органа управления школой, для чего он должен быть указан в уставе школы, однако его создание отнюдь не обязательно. Более того, сложно придумать управленческие полномочия, которыми можно было бы наделить такой орган.

Заставить создать совет по профилактике в школе КДН не вправе. И даже если прокуратура встанет на сторону КДН и будет требовать создания такого совета, следует отказывать неправомерным требованиям органам прокуратуры. Обратим внимание, что в случае получения представления прокуратуры следует всего лишь направить мотивированный ответ прокуратуры с объяснением неправомерности требований прокурора. После получения такого ответа прокурор может обратиться с исковым заявлением в суд, однако законных оснований для его удовлетворения у суда не будет. И ссылаться следует на Закон № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», устанавливающий требования к органам управления школы.

Органы прокуратуры нередко направляют и в школы, и в органы местного самоуправления совершенно неправомерные требования, в которых можно и нужно отказываться! И органы местного самоуправления нередко отказываются выполнять представления прокуратуры, после чего выигрывают у прокурорских работников в судах. Споры бывают и по обязанностям в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних.

Приведём для примера Определение Приморского краевого суда от 16.10.2014 по делу № 33—9168, в котором суд объяснил неправомерность требований прокурора о принятии органом местного самоуправления программы, предусматривающей профилактику правонарушений среди несовершеннолетних.

В адрес главы администрации Партизанского муниципального района поступило представление прокурора Партизанского района об устранении нарушений Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», из которого следует, что администрацией муниципального образования не выполнена вытекающая из статьи 7(1) Закона Приморского края от 08.11.2005 г. № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края», обязанность по разработке и принятию муниципальной программы, предусматривающей на территории Партизанского муниципального района профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, противодействие подростковой преступности, выявления причин и условий, ей способствующих, и защите прав несовершеннолетних.

Администрация сочла требования прокурора, изложенные в представлении, незаконными, поскольку действующим законодательством на органы местного самоуправления не возлагается обязанность принимать указанную выше программу, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не относит указанные в представлении полномочия к вопросам местного значения муниципального района.

Суд, признавая незаконным представление прокурора, указал на то, что действующее законодательство, в том числе Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», не содержит императивных норм, обязывающих органы местного самоуправления разрабатывать и принимать указанную в представлении программу, а также указал на недоказанность прокурором передачи органам местного самоуправления Партизанского муниципального района необходимых материальных и финансовых ресурсов для реализации действующей на территории Приморского края государственной программы «Социальная поддержка населения Приморского края на 2013—2017 годы». Поэтому требования прокурора о принятии соответствующей муниципальной программы, которая, в свою очередь, должна быть обеспечена финансовыми ресурсами, не основаны на законе. Точно так же ни Закон № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», ни Закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не содержат императивных норм, обязывающих школы создавать Советы по профилактике, в связи с чем в случае поступления требований от прокуратуры создать совет по профилактике. **НО**