

К вопросу о нормативно-правовом регулировании организации деятельности психолого-медико-педагогических комиссий в контексте профилактики правонарушений несовершеннолетних

Пимонов В.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры юридической психологии и права, факультет юридической психологии ФГБОУ ВО МГППУ, Москва, Россия, p_vlad70@mail.ru

Делибальт В.В., доцент кафедры юридической психологии и права факультета юридической психологии МГППУ, Москва, Россия, delibalt@yandex.ru

Дворянчиков Н.В., кандидат психологических наук, профессор кафедры клинической и судебной психологии, декан факультета юридической психологии МГППУ, Москва, Россия, dvorian@gmail.com

Малкин Д.А., кандидат медицинских наук, доцент кафедры клинической и судебной психологии факультета юридической психологии МГППУ, Москва, Россия, dampsy@rambler.ru

В статье анализируются спорные вопросы законодательной регламентации деятельности психолого-медико-педагогических комиссий (далее – ПМПК) в контексте определения специальных образовательных условий при направлении несовершеннолетних в систему специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа. На основе проведенного анализа обосновываются рекомендации по устранению пробелов в нормативно-правовом регулировании ПМПК.

Ключевые слова: несовершеннолетние, ПМПК, комплексное обследование

Предварительные замечания

ПМПК осуществляют отдельные функции по профилактике правонарушений несовершеннолетних и в этом плане основополагающим законодательным актом для деятельности данных комиссий является Федеральный закон № 120-ФЗ от 24 июня 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее - закон № 120-ФЗ) [1].

С другой стороны, ПМПК должны осуществлять свою деятельность в полном соответствии с Положением о психолого-медико-педагогической комиссии», утвержденным приказом Минобрнауки России от 20.09.2013 N 1082 (далее – Положение о ПМПК) [3].

Указанные комиссии, как указано в абз.2 п. 1 Положения о ПМПК, создаются в целях своевременного выявления детей с особенностями в физическом и (или)

психическом развитии и (или) отклонениями в поведении, проведения их комплексного психолого-медико-педагогического обследования (далее - обследование) и подготовки по результатам обследования рекомендаций по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и организации их обучения и воспитания, а также подтверждения, уточнения или изменения ранее данных рекомендаций.

Наряду с этим в обязанности ПМПК входит проведение комплексного обследования несовершеннолетних, в отношении которых решается вопрос о направлении в учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (далее – СУВУЗТ). Правовые основания для проведения подобного рода комплексных обследований содержатся в главе третьей закона № 120-ФЗ [1].

Таким образом, в части деятельности, направленной на профилактику правонарушений несовершеннолетних, нормативно-правовыми актами регламентировано два вида обследования, которые проводятся ПМПК:

1. обследование несовершеннолетних с девиантным поведением, нуждающихся в специальном педагогическом подходе;
2. обследование несовершеннолетних, в отношении которых решается вопрос о направлении в СУВУЗТ.

В контексте определения специальных образовательных условий для несовершеннолетних с девиантным поведением, первый вид обследования (комплексное психолого-медико-педагогическое обследование) осуществляется в соответствии с абз.2 пункта. 1, пунктов 14 -15 Положения о ПМПК, а также закона № 120-ФЗ. Так, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 15 данного закона, «специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа принимают для содержания, воспитания и обучения лиц в возрасте от восьми до восемнадцати лет, требующих специального педагогического подхода, на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или иных законных представителей».

По смыслу цитируемой правовой нормы вопрос об определении такой нуждемости несовершеннолетнего в специальном педагогическом подходе отнесен к полномочию ПМПК, на основании заключения которой комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав принимает постановление, разрешающее прием несовершеннолетнего в школу открытого типа.

Второму виду обследования подлежат лишь те несовершеннолетние, в отношении которых решается вопрос о направлении их в СУВУЗТ.

Проблемные вопросы законодательной регламентации деятельности ПМПК в контексте определения специальных образовательных условий при направлении несовершеннолетних в систему специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа

На поверхности рассматриваемой проблемы есть ряд спорных и довольно уязвимых вопросов законодательной регламентации деятельности ПМПК в контексте определения специальных образовательных условий при направлении несовершеннолетних в систему специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа. К числу таких вопросов следует отнести следующие:

1. Чем вызвано отсутствие однообразия в терминах, используемых в Положении о ПМПК и в законе № 120-ФЗ?;

2. является ли комплексное обследование, проводимое на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ видом медицинского вмешательства?

3. какие документы должны быть представлены для проведения комплексного обследования в ПМПК, проводимого на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ?

4. в каких случаях обследование осуществляемое ПМПК на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ, проводится на основании постановления начальника органа внутренних дел, а в каких – на основании постановления прокурора?

5. каковы критерии отбора несовершеннолетних, подлежащих обучению в специализированных образовательных учреждениях открытого типа.

Предлагается рассмотреть данные вопросы.

1. Отсутствие однообразия в терминах, используемых в Положении о ПМПК и в законе № 120-ФЗ.

Как указано в абз.1 п. 1 Положения о ПМПК, «положение регламентирует деятельность психолого-медико-педагогической комиссии (далее - комиссия), включая порядок проведения комиссией комплексного психолого-медико-педагогического обследования детей».

В то же время ст. 26 закона № 120-ФЗ указывает на проведение ПМПК комплексного обследования. Иными словами, текст названной нормы не содержит указания на психолого-медико-педагогическую составляющую данного вида обследования.

Это немаловажный вопрос, касающийся соблюдения прав и процессуальных

гарантий несовершеннолетних, направляемых на ПМПК в порядке ст. 26 закона № 120-ФЗ.

Так, Положением о ПМПК предусмотрено право родителей (законных представителей) обслеуемых детей на обжалование заключения территориальной комиссии в центральную ПМПК. Вместе с тем ст. 26 закона № 120-ФЗ не содержит указания на возможность обжалования заключения ПМПК. Более того, закон № 120-ФЗ, при регламентации вопроса о проведении комиссией комплексного обследования несовершеннолетнего, не делает отсылки к Положению о ПМПК.

Между тем, абз. 23 пункта II Положения о ПМПК определяет, что заключение комиссии носит именно для родителей (законных представителей) детей рекомендательный характер.

Однако в соответствии с п. 4.1 ст. 26 закона № 120-ФЗ ПМПК осуществляет комплексное обследование несовершеннолетнего с целью подготовки рекомендаций по оказанию несовершеннолетнему, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания.

Таким образом, заключение ПМПК, составленное по результатам комплексного обследования (по сравнению с комплексным психолого-медико-педагогическим обследованием, которое регламентируется Положением о ПМПК), носит также рекомендательный характер, но уже не для родителей несовершеннолетнего, а для суда.

Но все же непреодолимого барьера между данными видами обследования не существует. В частности, по объему рекомендаций, которые должны содержаться в заключении, регламентированном Положением о ПМПК и в заключении, составляемом на основании п. 4.1 ст. 26 закона № 120-ФЗ, принципиального расхождения нет. Так, в соответствии с п. 4.1 ст. 26 закона № 120-ФЗ заключение должно содержать рекомендации по оказанию несовершеннолетнему, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания, тогда как рекомендации, содержащиеся в заключении комиссии, составленном в соответствии с Положением о ПМПК, касаются определения формы получения образования, образовательной программы, которую ребенок может освоить, форм и методов психолого-медико-педагогической помощи, созданию специальных условий для получения образования

Однако существуют принципиальные различия в основаниях проведения обследования, осуществляемого комиссиями в соответствии со ст. 26 закона № 120-ФЗ и обследования, осуществляемого в рамках Положения о ПМПК.

Абзац 14 п. 2 данного Положения определяет, что обследование детей осуществляется в комиссии:

- по письменному заявлению родителей (законных представителей),
- по направлению образовательных организаций, организаций, осуществляющих социальное обслуживание, медицинских организаций,
- других организаций с письменного согласия их родителей (законных представителей).

Обследование же, осуществляемое комиссиями в соответствии со ст. 26 закона № 120-ФЗ, проводится на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора.

В этом случае согласие родителей на проведение комиссией комплексного обследования законом не требуется. Данное согласие может иметь место, но оно носит факультативный (необязательный) характер. Это обусловлено тем, что начальник органа внутренних дел и прокурор выносят соответствующее постановление в рамках осуществляемых ими публичных полномочий (в интересах индивидуально неопределенного круга лиц), тогда как обследование детей, проводимое на основании абзаца 14 п. 2 Положения о ПМПК, осуществляется в интересах конкретного ребенка.

Следовательно, заключение территориальной ПМПК, составленное в соответствии со ст. 26 закона № 120-ФЗ, не может быть обжаловано в центральную комиссию родителями (законными представителями) обследуемого ребенка

Полагаем, что отсутствие однообразия в терминах, используемых в Положении о ПМПК (комплексное психолого-медико-педагогическое обследование) и в ст. 26 закона № 120-ФЗ (комплексное обследование) вряд ли можно отнести к дефекту законодательной техники. Речь идет о двух видах обследования, отличающихся как по обследуемым, по основаниям проведения, так и по правовым последствиям.

2. Является ли комплексное обследование, проводимое на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ видом медицинского вмешательства?

Вопрос требует серьезной проработки законодателем, поскольку законом № 120-ФЗ четко не определено, могут ли родители (законные представители) обжаловать постановление о проведении комплексного обследования несовершеннолетнего психолого-медико-педагогической комиссией.

Вместе с тем в состав в состав комиссии входят и медицинские работники, в том числе: педиатр, невролог, офтальмолог, оториноларинголог, ортопед, психиатр детский. При необходимости в состав комиссии включаются и другие специалисты (абз. 4 п. 1 Положения о ПМПК).

По смыслу п. 5 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинское вмешательство - выполняемые медицинским работником и иным работником, имеющим право на осуществление медицинской деятельности, по отношению к пациенту, затрагивающие физическое или психическое состояние человека и имеющие профилактическую, исследовательскую, диагностическую, лечебную, реабилитационную направленность виды медицинских обследований [2].

Таким образом, комплексное обследование несовершеннолетнего психолого-медико-педагогической комиссией, осуществляемое на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора, является видом медицинского вмешательства. Любое же медицинское вмешательство должно осуществляться на добровольной основе, за исключением случаев, определенных законодательством об охране здоровья граждан (ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ). Исключением из этого правила являются случаи, перечисленные в ч. 9 ст. 20 данного закона, а именно:

- 1) если медицинское вмешательство необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители;
- 2) в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;
- 3) в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами;
- 4) в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния (преступления);
- 5) при проведении судебно-медицинской экспертизы и (или) судебно-психиатрической экспертизы.

При этом решение о медицинском вмешательстве без согласия несовершеннолетнего, совершившего общественно опасные деяния (преступления); а также без согласия одного из родителей или иного законного представителя принимается судом, что следует из содержания пункта 10 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Таким образом, родители (законные представители) несовершеннолетнего могут обжаловать постановление начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении комплексного обследования несовершеннолетнего психолого-медико-педагогической комиссией.

Дополнительно это подтверждается статьей 27 закона № 120-ФЗ, часть 3 которой предусматривает право родителей (законных представителей) несовершеннолетнего на обжалование принятых решений.

Теперь обратимся вновь к статье 26 закона № 120-ФЗ. Нормами данной статьи регламентировано, что для определения возможности помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа медицинские организации проводят их медицинское, в том числе психиатрическое, освидетельствование на основании:

1) постановления начальника органа внутренних дел или прокурора при наличии согласия несовершеннолетнего на медицинское освидетельствование либо согласия его родителей или иных законных представителей в случае, если несовершеннолетний не достиг возраста пятнадцати лет;

2) постановления судьи в случаях, когда несовершеннолетний и (или) его родители или иные законные представители не дали согласия на медицинское освидетельствование.

В случае если несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, и (или) его родители или иные законные представители не дали согласия на медицинское освидетельствование, начальник органа внутренних дел или прокурор подает в суд по месту жительства несовершеннолетнего заявление о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего без его согласия либо без согласия его родителей или иных законных представителей.

В этом случае, медицинское освидетельствование осуществляется на основании решения суда.

Таким образом, представляется правильным п. 4.1 ст. 26_закона № 120-ФЗ изложить в следующей редакции:

- Для подготовки рекомендаций по оказанию несовершеннолетнему, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания психолого-медико-педагогическая комиссия проводит на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора комплексное обследование несовершеннолетнего при наличии согласия

несовершеннолетнего на проведение такого обследования либо согласия его родителей или иных законных представителей в случае, если несовершеннолетний не достиг возраста пятнадцати лет.

- В случае если несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, и (или) его родители или иные законные представители не дали согласия на проведение комплексного обследования несовершеннолетнего психолого-медико-педагогической комиссией, такое обследование осуществляется на основании решения суда.

3. Какие документы должны быть представлены для проведения комплексного обследования в ПМПК, проводимого на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ?

Законом № 120-ФЗ не определено, какие документы должны быть представлены для проведения комплексного обследования в ПМПК.

В соответствии с абз. 15 п. 2 Положения о ПМПК для проведения обследования ребенка его родители (законные представители) предъявляют в комиссию документ, удостоверяющий их личность, документы, подтверждающие полномочия по представлению интересов ребенка, а также представляют следующие документы:

- а) заявление о проведении или согласие на проведение обследования ребенка в комиссии;
- б) копию паспорта или свидетельства о рождении ребенка (предоставляются с предъявлением оригинала или заверенной в установленном порядке копии);
- в) направление образовательной организации, организации, осуществляющей социальное обслуживание, медицинской организации, другой организации (при наличии);
- г) заключение (заключения) психолого-медико-педагогического консилиума образовательной организации или специалиста (специалистов), осуществляющего психолого-медико-педагогическое сопровождение обучающихся в образовательной организации (для обучающихся образовательных организаций) (при наличии);
- д) заключение (заключения) комиссии о результатах ранее проведенного обследования ребенка (при наличии);
- е) подробную выписку из истории развития ребенка с заключениями врачей, наблюдающих ребенка в медицинской организации по месту жительства (регистрации);
- ж) характеристику обучающегося, выданную образовательной организацией (для обучающихся образовательных организаций);
- з) письменные работы по русскому (родному) языку, математике, результаты самостоятельной продуктивной деятельности ребенка.

Для определения перечня документов, необходимых для проведения комплексного обследования в ПМПК в рамках закона № 120-ФЗ, нужно еще раз вернуться к перечню тех мероприятий, которые предшествуют проведению психолого-медико-педагогической комиссией комплексного обследования несовершеннолетних, в отношении которых решается вопрос о направлении их в СУВУЗТ.

Итак, проведению обследования в ПМПК предшествуют (см. ст. 26 закона № 120-ФЗ):

1. прекращение уголовного дела либо отказ в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего;

2. передача материалов в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав и вынесение комиссией постановления ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

3. медицинское, в том числе и психиатрическое освидетельствование несовершеннолетнего;

4. в целях подготовки для рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органы внутренних дел и (или) органы прокуратуры направляют в соответствующие органы и учреждения запросы о представлении необходимых документов. Так, по смыслу ст. 27 закона № 120-ФЗ органы внутренних дел и (или) органы прокуратуры запрашивают: характеристику с места учебы (работы) несовершеннолетнего; сведения о правонарушениях, ранее совершенных несовершеннолетним, и принятых в этой связи мерах воздействия; объяснения свидетелей и иных лиц

Таким образом, для проведения комплексного обследования в ПМПК в рамках закона № 120-ФЗ в комиссию поступают следующие документы:

1) материалы прекращенного уголовного дела или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего либо заверенные в установленном порядке копии таких материалов;

2) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащее ходатайство о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

3) характеристику с места учебы (работы) несовершеннолетнего;

4) справку органа внутренних дел, содержащую сведения о правонарушениях, ранее совершенных несовершеннолетним, и принятых в этой связи мерах воздействия;

5) заключение медицинской организации о состоянии здоровья несовершеннолетнего и возможности его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Представляется правильным статью 26 закона № 120-ФЗ дополнить пунктом 4.2 следующего содержания:

Должностные лица и (или) органы, указанные в п. 4.1. настоящей статьи, для подготовки рекомендаций по оказанию несовершеннолетнему, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания, представляют в психолого-медико-педагогическую комиссию следующие документы:

1) материалы прекращенного уголовного дела или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего либо заверенные в установленном порядке копии таких материалов;

2) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащее ходатайство о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

3) характеристику с места учебы (работы) несовершеннолетнего;

4) справку органа внутренних дел, содержащую сведения о правонарушениях, ранее совершенных несовершеннолетним, и принятых в этой связи мерах воздействия;

5) заключение медицинской организации о состоянии здоровья несовершеннолетнего и возможности его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

4. В каких случаях обследование осуществляемое ПМПК на основании ст. 26 закона № 120-ФЗ, проводится на основании постановления начальника органа внутренних дел, а в каких – на основании постановления прокурора?

Закон № 120-ФЗ не дает ответа на четко не определено, в каких случаях обследование осуществляемое комиссиями, проводится на основании постановления начальника органа внутренних дел, а в каких – на основании постановления прокурора.

Следует помнить, что направление несовершеннолетнего в СУВУЗТ должно инициироваться начальником ОВД (или лицом его замещающим),

Прокурор прекращенное уголовное дело в отношении несовершеннолетнего или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела незамедлительно передает в КДН и ЗП для рассмотрения возможности применения к несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия или вынесения ходатайства перед судом о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Данное утверждение вытекает из процессуальных полномочий органов предварительного расследования и прокуратуры, определенных в УПК РФ.

5. Каковы критерии отбора несовершеннолетних, подлежащих обучению в специализированных образовательных учреждениях открытого типа?

Пункт 1 ч. 2 ст. 15 закона № 120-ФЗ в качестве основания приема несовершеннолетних в специальные общеобразовательные школы открытого типа определил необходимость применения к ним специального педагогического подхода в целях обеспечения психолого-медико-педагогической реабилитации несовершеннолетних и получения ими соответствующего уровня образования.

Вопрос об определении такой нуждаемости отнесен к полномочию психолого-медико-педагогической комиссии, на основании заключения которой комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав принимает постановление, разрешающее прием несовершеннолетнего в школу указанного типа.

Вместе с этим упомянутый закон не раскрывает категории несовершеннолетних с девиантными формами поведения, нуждающихся в специальном педагогическом подходе. Указанные обстоятельства приводят на практике к вольному определению категорий лиц, подлежащих обучению в специальных общеобразовательных школах открытого типа.

Представляется, что в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних с девиантным поведением при решении вопроса о продолжении их обучения необходимо внести дополнения в подп. 1 п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», чтобы четко определить критерий отбора несовершеннолетних, подлежащих обучению в специализированных образовательных учреждениях открытого типа.

Статья выполнена в рамках Государственного задания № 25.4394.2017/НМ Министерства образования и науки Российской Федерации на выполнение проекта по теме «Разработка научно-методического обеспечения деятельности ПМПК при проведении обследования и разработке рекомендаций для обучающихся с девиантным поведением в том числе, находящихся в конфликте с законом».

Литература

1. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=217908&fld=134&dst=100110,0&rnd=0.24590793347173734#0> (дата обращения: 24.12.17).
2. Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286937&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.08487041789131466#0> (дата обращения: 24.12.17).
3. Приказ Минобрнауки России от 20.09.2013 N 1082 «Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.10.2013 N 30242) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=153650&rnd=299965.232141947&dst=100011&fld=134#0> (дата обращения: 24.12.17).