

МВД России
Санкт-Петербургский университет

А. А. Беженцев

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Курс лекций

Санкт-Петербург
2021

УДК 351.74

ББК 67.401

Б 35

Беженцев А. А.

Б 35 Деятельность подразделений по делам несовершеннолетних: курс лекций. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 292 с.

ISBN 978-5-91837-513-6

Курс лекций соответствует программе учебной дисциплины «Деятельность подразделений по делам несовершеннолетних». В содержании рассмотрены общие положения, эволюция и зарубежный опыт организации правозащитной и правоохранительной деятельности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, нормативно-правовое регулирование подразделений полиции по делам несовершеннолетних, организация административной деятельности подразделений органов внутренних дел, осуществляющих профилактику предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних; дана характеристика отдельных направлений правозащитной и правоохранительной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по предупреждению предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних.

Предназначен для курсантов и слушателей, адъюнктов, докторантов и научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования системы МВД России, сотрудников правоохранительных органов.

УДК 351.74

ББК 67.401

Рецензенты:

Дизер О. А., доктор юридических наук, доцент
(Омская академия МВД России);

Дерюга А. Н., доктор юридических наук, доцент
(Дальневосточный юридический институт МВД России);

Самсонов В. Н., доктор юридических наук
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина);

Смирнов А. В., заместитель начальника УМВД России
по Кировскому району г. Санкт-Петербурга — начальник полиции

ISBN 978-5-91837-513-6

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2021

Содержание

Введение	5
Модуль 1. Общие положения, история и зарубежный опыт организации деятельности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних	9
Лекция 1. Понятие профилактики правонарушений несовершеннолетних	9
1. Причины совершения административных правонарушений несовершеннолетними	9
2. Принципы профилактики правонарушений несовершеннолетних	28
3. Задачи системы профилактики правонарушений несовершеннолетних	31
Лекция 2. Элементы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав	48
1. Общая характеристика систематизации субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних	48
2. Классификация субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних	51
Лекция 3. История отечественных органов и учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	62
1. Эволюция профилактики правонарушений несовершеннолетних в Киевской Руси, Московском государстве и Российской империи	62
2. Ретроспектива профилактики правонарушений несовершеннолетних в Советском Союзе	78
Лекция 4. Зарубежный опыт организации системы профилактики правонарушений несовершеннолетних	107
1. Понятие ювенальной юстиции	107
2. Англосаксонская модель ювенальной юстиции	114
3. Континентальная модель ювенальной юстиции	126
Модуль 2. Нормативно-правовое регулирование подразделений полиции по делам несовершеннолетних	136
ЛЕКЦИЯ 5. Международные нормативно-правовые акты по вопросам защиты прав и свобод, профилактики правонарушений несовершеннолетних	136
1. Нормативные правовые акты международного уровня по протекции прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних первой половины XX века	136
2. Международные нормативные правовые акты по охране прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних второй половины XX века	143
Лекция 6. Законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних	158
1. Федеральное законодательство Российской Федерации, регламентирующее деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних	158

2. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних	182
Модуль 3. Организация административной деятельности подразделений органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних	189
Лекция 7. Основные направления административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних.....	189
1. Структура подразделений полиции по делам несовершеннолетних и направления ее оптимизации.....	189
2. Особенности организации административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних	198
Лекция 8. Центры временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей	211
1. Направление несовершеннолетних правонарушителей в центры временного содержания органов внутренних дел	211
2. Содержание несовершеннолетних правонарушителей в центрах временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей	218
Модуль 4. Характеристика отдельных направлений деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по предупреждению правонарушений несовершеннолетних	222
Лекция 9. Предупреждение подразделениями полиции по делам несовершеннолетних беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних.....	222
1. Стадии профилактики подразделениями по делам несовершеннолетних беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних	222
2. Положительные примеры противодействия беспризорности, бродяжничеству, попрошайничеству несовершеннолетних	231
Лекция 10. Предупреждение подразделениями полиции по делам несовершеннолетних групповых правонарушений несовершеннолетних	239
1. Виды групп несовершеннолетних противоправной направленности	239
2. Административная деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних по противодействию групповым правонарушениям несовершеннолетних	247
Лекция 11. Взаимодействие подразделений полиции по делам несовершеннолетних в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних	259
1. Координация деятельности подразделений и служб полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних	259
2. Взаимодействие подразделений по делам несовершеннолетних с субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав	269
Заключение	281
Список рекомендуемой литературы.....	287

ВВЕДЕНИЕ

Квинтэссенция демократического правового государства, продекларированная в ст. 1 Конституции Российской Федерации¹, предполагает существование устойчивой и работоспособной системы государственных органов, имеющей абсолютные возможности для интенсификации решения сложных задач в области профилактики правонарушений несовершеннолетних при полном соблюдении прав и законных интересов. В этой связи предполагается обязательность наращивания разнонаправленных административных действий по корректровке общественных отношений во всех сегментах жизнедеятельности с непосредственным участием несовершеннолетних.

Беспокойство о будущем россиян и повышенное внимание к подрастающему поколению — это наиболее безошибочные и конструктивные инвестиции. Благодаря заботе о детях социум стремительнее и качественнее эволюционирует, имеет выигрышную прогнозируемую перспективу. Новаторством конца XX века является оформленная в России с момента вступления в силу федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² многоуровневая система предупреждения предделиктного поведения и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, которая в настоящее время представляет собой конгломерат в меньшей или большей степени взаимосвязанных специализированных и неспециализированных субъектов превенции. Однако множественные корректировки федерального закона № 120-ФЗ с 13 января 2001 года позволяют констатировать, что в его нормах присутствует ряд существенных недостатков, затрудняющих максимальное использование возможностей как субъектов системы профилактики деликтов несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

В условиях восстановления государства после широкомасштабных экономических потрясений и завершающейся административной реформы административно-правовая регламентация правозащитной и правоохранительной деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних превращается в один из важнейших векторов развития правовой политики страны.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // СЗ РФ. — 04.08.2014. — № 31. — Ст. 4398.

² СЗ РФ. 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

Превентивная работа ведется как государственными, так и негосударственными органами и учреждениями, для этого применяются разнообразные, преимущественно воспитательные способы предохранительного воздействия в отношении подростков, ведущих антиобщественный образ жизни, совершивших административные правонарушения и преступления. Однако глобальные трудности сегодня возникают в вопросах координации превентивной деятельности, в реальности отсутствуют надлежащие механизмы комплексного взаимодействия субъектов данной системы.

С большим сожалением констатируем и то, что федеральное законодательство, регламентирующее деятельность органов социальной защиты населения, органов, осуществляющих управление в сфере образования, опеки и попечительства, по делам молодежи, управления здравоохранением, службы занятости и даже органов внутренних дел, не ставит перед данными органами и учреждениями задачу по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, хотя факультативной ее назвать никак нельзя.

2008 год, объявленный в России Годом семьи, был призван объединить административный ресурс государства, правозащитных, правоохранительных органов, социума и бизнеса вокруг важнейших вопросов укрепления авторитета и поддержки института семьи, но все цели программных мероприятий достигнуты не были, проблемы неблагополучия в семьях с детьми в полном объеме не решены. Положительным моментом, подчеркивающим пристальное внимание государства к семьям, находящимся в социально опасном положении, и несовершеннолетним правонарушителям, является то, что 2017 год был объявлен Годом семьи в Содружестве Независимых Государств. Приоритетными задачами в сфере защиты семьи и детства стали решение проблем, связанных с нарушением прав ребенка, поддержки семей, оказавшихся в сложных жизненных условиях, профилактики, предотвращения и расследования правоохранительными органами преступлений в отношении детей, превенции административной деликтности подростков.

Учитывая изложенное, логичным явилось принятие новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, в которой

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2016. — № 1 (часть II). — Ст. 212.

в п. 45 «... совершенствованию единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений», уделено должное внимание, и подписание 29 мая 2017 года в целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы¹, указа Президента Российской Федерации № 240 об объявлении 2018–2027 годов Десятилетием детства².

План основных мероприятий на 2018–2020 годы в рамках Десятилетия детства³ предусматривал реализацию концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года⁴, которая была разработана и принята с целью формирования условий для успешной социализации (ресоциализации) молодежи, вырабатывания у подростков стойкой готовности к саморазвитию, самоопределению и ответственному отношению к своей жизнедеятельности. Однако, так как данные правовые акты носят общий характер, имеют бланкетную направленность и предполагают полную реализацию всех положений по истечении весьма ограниченного периода времени, в сложившихся условиях большое значение имеет выработка и обоснование новых долгосрочных концептуальных положений, формирующих теоретическую основу современной модели как системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних. Более того, для тщательной дифференциации полномочий, ликвидации параллелизма и дублирования функций в более отчетливом формулировании нуждаются задачи как органов системы профилактики административной деликтности несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» // СЗ РФ. 04.06.2012. — № 23. — Ст. 2994.

² Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Российской газеты. URL: <https://rg.ru/2017/05/29/prezident-ukaz240-site-dok.html> (дата обращения: 10.09.2021).

³ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 года № 1375-р.

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2017 года № 520-р.

Курс лекций базируется на догмах общей теории права, административного права и его особенной части — административной деятельности органов внутренних дел, теории управления, криминологии, криминалистики, философии, социологии и других наук. Обоснованным является анализ проблем и поиск путей их решения с позиции философских категорий: общего, специального и единичного; части и целого; структуры и системы; формы и содержания. Логичность выводов и рекомендаций, представленных в курсе лекций, достигается за счет совокупного использования общих и частных методов научного познания.

Полученные в курсе лекций положения и выводы дополняют положения административного права, раскрывающие современные вопросы организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в России, задают новое перспективное направление дальнейшего научного поиска в этой сфере, могут лечь в основу дальнейших научных изысканий в сфере модификации административно-правовой основы организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних.

Практическая значимость курса лекций состоит в том, что совокупность имеющихся в работе доктринальных положений может быть использована в практической деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, федеральных, региональных, муниципальных, негосударственных органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, институтов гражданского общества, возможно их использование при принятии новых и обновлении существующих законодательных актов.

Курс лекций является одной из первых работ, направленных на формирование долгосрочной концепции административного реформирования подразделений по делам несовершеннолетних в целях решения крупной научной задачи по перспективному развитию рассматриваемых правоохранительных органов Российской Федерации.

МОДУЛЬ 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ИСТОРИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ЛЕКЦИЯ 1. ПОНЯТИЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Причины совершения административных правонарушений несовершеннолетними.
2. Принципы профилактики правонарушений несовершеннолетних.
3. Задачи системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

1. Причины совершения административных правонарушений несовершеннолетними

При подробном анализе каждого явления рано или поздно возникает проблема закономерностей его происхождения, генезиса и развития. Сначала исследуем несовершеннолетних лиц как отдельную характерную категорию социума. Педагогика, психология, социология, юриспруденция — вот неполный список наук, терминологический и понятийный аппарат которых использует понятия «дети», «молодежь», «подростки», «несовершеннолетние». В конце XIX века из-за трансформации общенаучного интегративного подхода к решению некоторых социальных проблем обозначились тенденции вырабатывания монолитного представления о молодежи. Специалисты-социологи чаще отождествляют молодежь с той специфической позицией, которую она занимает в структуре воспроизводства и развития в социуме. Здесь молодые граждане характеризуются общественными отношениями, которые определяют их как самостоятельную социально-демографическую группу. Затем как независимый финально вырабатывающийся субъект общественного производства молодежь характеризуется специфическим содержанием предметной, личностной и процессуальной сторон на конкретном этапе исторического развития общества. Названные проявления общественного качества молодежи в процессе эволюции перетекают из одного в другое, взаимодополняют друг друга как извне, так и снаружи, проецируя общественную квинтэссенцию молодежи, которая осуществляется в полном объеме с помощью деятельности приносящей пользу социуму.

Любому историческому этапу развития общества свойственны не шаблонные общие, а особенные социальные, политические, административные, экономические и правовые процессы, устанавливающие специфику общественного прогресса. Эта констатация имеет прямое отношение и к проблемам несовершеннолетних, в том числе затрагивающим их девиантное¹ поведение. Молодежь требуется подвергать глубинному анализу не как характерную социальную или демографическую группу социума, а как находящуюся в периоде эволюции обособленную его часть, положение которой детерминировано социально-экономическим состоянием общества. Сложность содержится, прежде всего, в том, что несовершеннолетние лица находятся в социальном и возрастном отношении в переходном состоянии, которое крайне важно учитывать как при общении с несовершеннолетними правонарушителями, так и при охране прав, свобод и интересов молодых людей². Важно помнить, что молодежь еще не имеет отчетливых жизненных ориентиров и легко поддается влиянию маргинальной субкультуры с ее негативным отношением к правопослушному поведению, социальной апатичностью, потреблением табака, алкоголя, наркотических и психотропных веществ, жестокостью и насилием над личностью, а это представляет большую опасность для конструктивного развития всего общества.

Для изучения причин³ и обстоятельств совершения деликтов несовершеннолетними необходимо проанализировать их противоправное

¹ Девиантное поведение — это поведение, отличающееся от нормы и общественно опасное (См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 1997. — С. 106).

² Термин «охрана» предполагает наличие системы определенных сил и средств противодействия тем или иным угрозам, готовность к их адекватному применению, правильному и профессионально грамотному их использованию в деле обеспечения безопасности личности. Термин «защита» предполагает отражение реальной угрозы, начавшегося посягательства на безопасность личности имеющимися силами и средствами. (См.: Конин Н. М. Административное право России: учебник. — М.: Проспект, 2010. — С. 8.). Протекция (от лат. *protectio* — защита, прикрытие) — покровительство, влиятельная поддержка (см.: Скворцов Л. И. Большой толковый словарь правильной русской речи: 8000 слов и выражений. — М.: Оникс: Мир и Образование, 2009. — С. 682). Термины «защита», «охрана», «протекция», за исключением оговорок в тексте, рассматриваются как близкие по смыслу.

³ Причина — явление, обстоятельство, служащее основанием чего-нибудь или обуславливающее появление другого явления. (См.: Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. — М.: Аделант, 2013. — С. 536).

поведение. Как верно замечено в доктринальных изысканиях А. А. Кочина, отклоняющееся поведение может быть разнонаправленным, например, общественно полезным (творческим), нейтральным по отношению к социуму, или, в противовес, антиобщественным, противоправным; быть понятным либо непонятным несовершеннолетнему; иметь как хорошие, прогрессивные для социума результаты, так и отрицательные. Проведенный анализ показывает, что максимальное внимание государства, гражданского общества, любого гражданина на сегодняшний день должно уделяться предупреждению таких форм отклоняющегося поведения человека, для которых свойственна вменяемость, сознательность, антиобщественность вследствие влияния на личность или группу людей социальных, экономических, политических и духовных процессов, происходящих в стране, в мировом сообществе. К ним можно отнести все конфигурации антиобщественного поведения (от агрессивного, безнравственного и девиантного поведения, исключая уголовно-наказуемые деяния¹, до нелегального преступного, когда лицо нарушает статьи Уголовного кодекса Российской Федерации²). Ядром делинквентного, асоциального поведения является плюрализм беспристрастных и субъективных элементов, детерминирующих невозможность человека приспособиться к существующим условиям общественно полезной деятельности, то есть его дезадаптацию. Она, в свою очередь, может повлечь отречение лица от социально положительных взглядов и взаимоотношений и, как следствие, вызывает его десоциализацию. Она же нераздельно связана с деморализацией, одним из проявлений которой является трудновоспитуемость. Та или иная степень деморализации лежит в основе антиобщественного поведения³. На современном этапе

¹ К типичным формам проявления десоциализированного поведения не достигших совершеннолетнего возраста лиц можно причислить: расторможенность, гиперактивность; увеличенную эмоциональную возбудимость; стеснительность, боязливость, присутствие нездоровых страхов; лень, бездейственность; аутичное поведение; импульсивность, соединенную с нарушениями в формировании волевых процессов; чувствительность к негативным влияниям сверстников и совершеннолетних лиц; жестокосердие, тиранию, враждебность; ложь в отсутствии цели; тягу к бродяжничеству, попрошайничеству; воровство и др.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (далее — УК РФ) // СЗ РФ. 17.06.1996. — № 25. — Ст. 2954.

³ См.: Кочин А. А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России: дис. ... д-ра пед. наук. — СПб, 2007. С. 4–5.

развития в нашей стране в силу ряда факторов наименее защищенным в социальном плане и наиболее расположенным к противоправному поведению слоем населения являются несовершеннолетние, то есть лица, не достигшие установленного законом возраста полной дееспособности (в России — восемнадцать лет). При этом одной из наиболее злободневных проблем российского общества является значительный уровень административных правонарушений и преступлений, которые совершаются лицами, не достигшими совершеннолетия.

Разбор социальной природы и основных детерминант непосредственно пределиктного поведения и административных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, изучение возможности их минимизации, бесспорно, призвано превентировать более значительные неправомерные деяния — преступления.

Постараемся дать теоретическую трактовку понятия «профилактика». В юридической литературе¹ имеется обстоятельная точка зрения, по которой борьба с правонарушениями как многоуровневая деятельность имеет различные уровни, неравнозначные и относящиеся друг к другу как часть к целому, входящие друг в друга. Наиболее широким понятием предполагается считать «борьбу с правонарушениями» (целое). Им охватывается вся работа органов исполнительной власти и общественности, направленная на охрану интересов общества и граждан от преступных посягательств. Сюда относится все: от разработки законодательства, его применения до закрепления результатов исправления и перевоспитания лиц, совершивших правонарушения, в том числе и выявление, и устранение причин и условий правонарушений. «Предупреждение правонарушений» рассматривается как более узкое понятие, которое входит в понятие «борьба с правонарушениями» и подчиняется его задачам.

В свою очередь, «профилактика правонарушений» входит в систему предупреждения как один из видов предупредительной деятельности. Целое (общее) — это предупреждение, а часть (особенное) — профилактика. Профилактика на индивидуальном уровне считается самым ранним, первым этапом предупредительной деятельности, направленным на недопущение совершения правонарушений со стороны конкретной личности. В том случае, если профилактика не дала

¹ Каплунов А.И., Бородин С. С., Берекет В. М. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть: курс лекций. Сер.: Учебники для вузов, специальная литература / под ред. В. П. Сальникова. — СПб.: Изд-во СПбУ МВД России, 2004. — С. 74, 75.

своих результатов и у лица появляется замысел осуществить правонарушение, появляется необходимость «предотвращения», которое рассматривается не как равнозначное или взаимозаменяемое с предупреждением и профилактикой понятие, а как один из этапов предупреждения, который следует по времени непосредственно за профилактикой. «Пресечение правонарушений» используется тогда, когда речь идет о прекращении чего-то уже происходящего, начавшегося. «Весь этот процесс от профилактики до пресечения и есть индивидуальное предупреждение»¹.

Общая дефиниция профилактики, ее направления и система субъектов, которые ее обеспечивают, не нашли полного, адекватного нуждам современной России закрепления в нормативно-правовых актах. Лишь федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» содержит общее понятие профилактики в отношении не достигших совершеннолетия делинквентов. В данном правовом документе (ст. 1) под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается «система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении». Индивидуальная же профилактическая работа — это деятельность по своевременному обнаружению несовершеннолетних и семей, которые находятся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и предупреждению совершения ими правонарушений и асоциальных деяний.

Разносторонние процедуры предохранительного характера должны иметь первостепенное значение по сравнению с мерами пресечения неправомерных действий и бездействий. Особое внимание необходимо обращать на категории несовершеннолетних лиц, так как нарастание такого неблагоприятного общественного явления как административные проступки лиц, не достигших восемнадцати лет, выступает

¹ В целом поддерживаем данную точку зрения; термины «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», «превенция», «упреждение», «недопущение», касательно безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, за исключением оговорок в тексте, рассматриваются как тождественные.

угрозой для правильной эволюции государства с развитым гражданским обществом, так как это содействует повышению количества антиобщественных проявлений, умножению преступности, подрывает морально-нравственные устои общества. Такое негативное явление, как детская безнадзорность, не вписывается в рамки прогресса Российской Федерации, выступает серьезной угрозой будущему нашей страны, оказывает негативное влияние на все сферы жизнедеятельности, так как развитие любой страны тесно переплетается с физическим здоровьем, этическим воспитанием и высококачественным образованием молодежи.

Факторы, влияющие на противоправное поведение несовершеннолетних, изучались во все периоды времени. Так, во Всесоюзном научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка в секторе, изучающем проблемы преступности несовершеннолетних, они были сведены в семь разделов: негативные условия жизни и воспитания несовершеннолетних; трудности и недостатки в деятельности организаций, непосредственно ответственных за воспитание, а также за исправление и перевоспитание несовершеннолетних; негативные условия микросреды; деформация личности несовершеннолетних; факторы повышенной распространенности преступности несовершеннолетних; недостатки и упущения в деятельности правоохранительных органов, влияющие на эффективность борьбы с преступностью несовершеннолетних; недостатки в формировании правосознания (в правовой пропаганде, в том числе пропаганде административного и уголовного закона)¹.

Современный уровень административных и других правонарушений не достигших совершеннолетия лиц настойчиво призывает исследовать весь масштабный спектр проблем, которые обуславливают данное отрицательное общественное явление.

Довольно выразительно основания совершения правонарушений несовершеннолетними лицами перечислены в диссертационном исследовании И. А. Кобзаря². По его мнению, распространение в подростковом кругу противозаконных форм поведения в макросоциальном срезе напрямую связано с дезинтеграцией общественных институтов,

¹ Подробнее см.: Ермаков В. Д., Гуськов Н. М., Савинкова Е. Н. Причины и условия, способствующие преступности несовершеннолетних. — М., 1986. — 116 с.

² Кобзарь И. А. Организационные и правовые основы противодействия преступности несовершеннолетних в переходный период: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. С. 12—16.

не решающих задачи, для исполнения которых они были образованы, обессиливанием механизмов формального и неформального контроля, нетвердостью имеющихся в социуме оценочных категорий и общественных ориентаций. В комплексе макропричин нынешней молодежной преступности центральное место отводится трансформации нормативно-ценностной подсистемы социума, определяющей стирание границы между законопослушной и противозаконной деятельностью, продуцирующей втягивание во всевозможные формы антагонистичного нормам права поведения большого числа лиц из законопослушной части населения, в том числе и несовершеннолетних.

Нам же наиболее существенной детерминантой (от лат. «*determinatus*», «*determinatus*» — обуславливающий фактор, способный оказывать воздействия на отношения в обществе и другие процессы) появления и увеличения безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества¹, административных и иных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, видится аннигиляция в конце XX века государственной инфраструктуры социализации и общественного воспитания молодых граждан без создания на ее месте результативной структуры социализации и досуга несовершеннолетних в сформировавшихся условиях рыночной экономики².

Во втором десятилетии XXI века значительно сузился круг дошкольных учреждений для детей, образовательных организаций, домов культуры и творчества для подростков, школ искусств, детских оздоровительных и спортивных учреждений, мест семейного досуга и отдыха молодежи, музеев, были закрыты многие бесплатные молодежные организации, перестали функционировать и многочисленные бесплатные секции и кружки в школах.

Плохое влияние на исследуемые нами процессы сыграла также и административная реформа в сегменте образования, так как

¹ Для обозначения данных явлений далее также будем использовать термин «предделиктное поведение».

² Подробнее см.: Беженцев А. А. Социальная природа и основные причины безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия // Социальное и пенсионное право. — М.: Юрист, 2011. — № 1 (февраль). — С. 18–20; Беженцев А. А. Основные детерминанты безнадзорности, совершения правонарушений несовершеннолетними и концептуальные основы методологии их устранения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — СПб., 2011. — № 3 (51) (июль). — С. 42–49.

общеобразовательная школа прекратила отвечать за учебу и воспитание несовершеннолетних по окончании девятого класса. После окончания девятого класса некоторые подростки пятнадцати лет не имеют постоянного заработка, так как нигде не работают, а учебу в школе продолжать отказываются. Вследствие кардинальных метаморфоз нормативной основы, коммерциализации профессионального и производственного образования увеличивается количество детей, которые нигде не учатся, значительное число несовершеннолетних просто «оказалось на улице».

Серьезную озабоченность вызывает и то, что за последние двадцать лет произошло масштабное уменьшение «молодежного пространства» мегаполисов, небольших городов, даже поселков сельского типа: в большинстве придомовых территорий отсутствует специализированное и оборудованное надлежащим образом место, где дети смогли бы играть в подвижные игры, что, безусловно, деструктивно сказывается на реализации подростковых потребностей.

Одной из стержневых детерминант безнадзорности подрастающего поколения нам представляется кризис семей. Ухудшение условий жизнедеятельности и деградация ценностей морали и нравственности, регресс воспитательных возможностей семей, отрицательные последствия мировых глобальных экономических кризисов и иные негативные элементы содействуют уменьшению внимания со стороны матерей и отцов к сыновьям и дочерям. Из-за низкой продолжительности жизни мужчин, расторжений брака и внебрачной рождаемости растет количество неполных семей, обладающих меньшим потенциалом для надлежащего содержания и воспитания несовершеннолетних.

По приблизительным оценкам, в семье с одним родителем в некоторых регионах воспитывается на сегодня каждый седьмой российский ребенок. Помимо этого, вместе с классическими неполными семьями, имеющими очень низкий доход на душу населения, семьями с большим количеством детей, семьями инвалидов и пенсионеров в нашей стране возникли так называемые «новые бедные» — полные семьи с родителями, которые имеют крайне низко оплачиваемую работу, и одним или несколькими несовершеннолетними, составляющие приблизительно одну вторую бедных семей России. Это семьи работников предприятий, учреждений, организаций, которые вовремя не выплачивают заработную плату, отправляют сотрудников в принудительные неоплачиваемые отпуска, а также семьи лиц, не имеющих работы, количество которых с каждым днем из-за

сокращения рабочих мест, ввиду экономических санкций в отношении Российской Федерации, повышается.

Обрушиваются этико-моральные устои семей, ослабели их воспитательные возможности, аннигилируются базовые человеческие ценности. Увеличивается число не достигших совершеннолетнего возраста лиц, которые пострадали от жестокости родителей, законных представителей, психологического, физического и сексуального насилия. В больницы направляются малолетние дети, продолжительное время находившиеся без присмотра родителей в отсутствие еды и воды. Повышается количество сыновей и дочерей из семей, в которых родители утратили возможность надлежащим образом обеспечивать несовершеннолетних пищей и одеждой, предоставлять им должное воспитание и образование. По причине антиобщественного образа жизни, пьянства и потребления наркотиков, частичного или абсолютного отказа от содержания и воспитания детей государственным органам и судам приходится лишать родительских прав таких родителей.

Выстроена новая законспирированная система преступной эксплуатации детей. Увеличивается наркотизация и алкоголизация молодежи, подростки втягиваются в криминальные группы. Несовершеннолетние имеют возможность легко купить табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, преимущественно в небольших продуктовых магазинах, в том числе рядом с образовательными организациями, наркотические средства и психотропные вещества распространяются на дискотеках. Деструктивному воздействию подвержена в наше время практически вся российская молодежь, даже из благополучных семей.

Негативное влияние на социализацию не достигших совершеннолетия лиц нередко оказывают средства массовой информации, включая Интернет, которые занимаются открытой и завуалированной рекламой половой распущенности, курения табачных изделий, курительных смесей, потребления алкоголя и наркотиков, пропагандируют жестокость, показывают «положительные» стороны криминального мира.

В отрицательную сторону модифицировались репертуар подростковых кинофильмов и спектаклей, политика публикации книг для несовершеннолетних, в детской и молодежной группах общества все чаще популяризируются деструктивные примеры поведения, морали, нравственности и культуры в целом.

Недостаточная государственная помощь общественным детским и молодежным объединениям, существенное секвестирование

финансирования образовательных, культурно-досуговых и культурно-просветительских организаций, учреждений социальной протекции несовершеннолетних, социальных служб плохо отражаются на благополучии молодежи в социальном плане, способствуют распространению аморальных тенденций в общественной ориентации несовершеннолетних лиц, повышению уровня их агрессивности, что, в конечном счете, приводит к административным правонарушениям лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

Но за совершением любого административного деликта следует видеть личность несовершеннолетнего правонарушителя, становление которой является результатом действия большого круга факторов криминогенного характера. В последние годы данный круг качественно и количественно изменился, что напрямую связано с модификацией старых и появлением новых причин, которые отражают проблемы современной жизни. Так, двадцать лет назад к их числу ученые (социологи, педагоги, психологи, юристы) причисляли только некоторые изъяны, присутствовавшие в системе семейного, дошкольного, школьного, трудового воспитания и обучения, определенные недосмотры в организации подросткового досуга, воздействующие на криминализацию молодежи. На сегодня же озабоченность вызывают другие проблемы намного большей криминогенной важности: всеобщее семейное неблагополучие, кризис школьного и профессионального образования, продолжительная рабочая беззанятость, дезорганизованность детского досуга, алкоголизм, наркомания, потребление токсических веществ.

Роковым фактором, который оказывает пагубное влияние на снижение результативности работы по профилактике предделиктного поведения и административных правонарушений несовершеннолетних лиц, является отсутствие полноценной точной информации о достоверном числе безнадзорных, беспризорных и несовершеннолетних правонарушителях, что не позволяет предпринимать адекватные действия для минимизации данных фатальных явлений.

В последнее время в преступности несовершеннолетних появляются тревожные «ноты»: она приобретает явно видимый корыстный и насильственный характер; не прекращается ее «омоложение» (до одной трети преступных деяний, запрещенных уголовным кодексом под угрозой наказания, совершаются несовершеннолетними до пятнадцати лет); нередким явлением во многих субъектах Российской

Федерации стали массовые драки между враждующими группировками подростков, в том числе и на национальной почве.

В большинстве случаев, по мнению Т. А. Нечаевой, стимулами для совершения административных правонарушений и преступления несовершеннолетних являются следующие причины:

- распространение между несовершеннолетними суждений о допустимости действий агрессивно-насильственного характера в проблемных ситуациях вследствие воздействия средств массовой информации, рекламирующих и распространяющих культ беспощадности и насилия, пренебрежение к сверстникам и взрослым;

- запоздалое обнаружение сотрудниками полиции конфликтов в семье на бытовой основе, несвоевременное реагирование на такие криминальные ситуации;

- неправильные меры, применяемые по отношению к подросткам за совершенное ранее административное правонарушение или преступление, вследствие чего формируется чувство вседозволенности и безнаказанности;

- несвоевременное решение вопросов трудоустройства и досуга молодых граждан;

- самоутверждение и лидерство в группе молодых людей;

- недостаточная организация мер по поиску и постановке на учет несовершеннолетних, имеющих психические заболевания¹.

Обстоятельством, оказывающим влияние на совершение подростками административных и иных деликтов, является и довольно обширная распространенность неформальных, несанкционированных молодежных групп. С помощью коллективной формы общения подростки удовлетворяют свои потребности в обсуждении и осознании личных физических и психологических проблем, сообщений, получаемых ими из разных источников информации, в выражении своих взглядов на различные ситуации частной жизни. Неформальные товарищеские взаимоотношения со сверстниками обеспечивают необходимую им социальную и эмоциональную комфортную жизнь, способствуют формированию контактов между несовершеннолетними разных полов.

¹ Нечаева Т. А. Организационно-правовые основы предупреждения беспризорности и преступности несовершеннолетних в странах СНГ. — М.: Московская академия экономики и права, 2006. — № 4. — С. 221.

Характер совершения подростками групповых правонарушений дополнительно определен последовательностью и иными важными факторов. Так, для совершения противозаконных деяний подростки предварительно разрабатывают пошаговый план действий, вырабатывают нужные навыки, собирают сведения о местонахождении и характерных чертах объекта противоправного посягательства, скрупулезно и заблаговременно готовятся к операции, тренируются — все это лишний раз подтверждает, что для совершения преступления им необходимо соединение усилий большого количества лиц. Таким образом, членство в молодежных группах незаконной направленности облегчает реализацию задуманных противоправных планов, а также обеспечивает мнимую анонимность и безнаказанность, купирует ощущение опасности и индивидуальной ответственности. Итак, на криминализацию не достигших совершеннолетнего возраста лиц немалое воздействие оказывают нарушающие закон неформальные асоциальные группы, интенсивность негативного воздействия которых значительно повышается в связи с плохой организацией досуга молодежи, преимущественно по месту жительства, там, где они проводят свободное время.

В дополнение к сказанному отметим, что, помимо всего вышеизложенного, распространенными причинами увлеченности противоправным поведением являются проявляющиеся в больших масштабах такие феномены человеческого поведения, как аномия и маргинализация.

Под аномией мы подразумеваем такое психологическое состояние личности или группы лиц, когда предыдущий идеологический фундамент, моральные, нравственные и правовые ценностные ориентации, социально-психологические стереотипы поведения разрушаются, а новые еще не выработаны, их формирование происходит беспорядочно и хаотично. Дети и подростки обнаруживают себя одинокими и психологически неспособными противостоять неправомерной экспансии.

Маргинализация же означает процесс отречения большей доли несовершеннолетних от своих усилий, которые направлены на соответствие быстро растущим потребностям среды, необходимым для качественного уровня жизни за счет напряженной учебы, работы, энергичного соперничества за престижную высокооплачиваемую деятельность. В качестве противопоставления указанным фактам уменьшения желания несовершеннолетних соответствовать реалиям современной среды жизнедеятельности государственным органам и учреждениям, общественным организациям системы профилактики

административных и иных правонарушений несовершеннолетних лиц необходимо проводить устойчивую и целеустремленную пропагандистскую и просветительно-воспитательную работу с подрастающим поколением.

Продолжая рассматривать вопрос о причинах правонарушений несовершеннолетних, необходимо иметь в виду отрицательные обстоятельства, продолжительное время воздействующие на психику и сознание подростка. К таким обстоятельствам можно отнести трудности в учебе, сложности в отношениях со сверстниками, отрицательное влияние его окружения. Как верно заметили исследователи, «перерастающая цепь причин, являющихся духовным началом, перерастает в мир материальных, негативных последствий»¹. Наиболее важным элементом в формировании правосознания и правовой культуры подростков в семье, детских воспитательных учреждениях является не столько забота о материальном благополучии, хотя и это немаловажно, сколько их духовное воспитание. При этом следует отметить феномен тех семей, где правовое формирование сознания подростков связано с традиционным религиозным воспитанием. «Фактически в поведении таких детей значительно реже проявляются девиантные отклонения, ими крайне редко совершаются противоправные проступки, они более терпеливы во взаимоотношениях с другими людьми, в перенесении жизненных трудностей, обладают более стойким иммунитетом к негативному влиянию окружающих»².

Еще одной весомой причиной пределиктного поведения и правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, кроме озвученных выше, мы считаем неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями их конституционных обязанностей по заботе о сыновьях и дочерях, их содержанию, воспитанию, обучению. Дискуссионные вопросы юридической ответственности родителей, законных представителей за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних детей всегда интересовали ученых³, но здесь существует на сегодня множество проблем, требующих комплексного обсуждения и планомерного решения.

¹ Каплунов А. И., Бородин С. С., Берекет В. М. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть: курс лекций. Сер.: Учебники для вузов, специальная литература / под ред. В. П. Сальникова. — СПб.: Изд-во СПбУ МВД России, 2004. — С. 82.

² Там же.

³ См., к примеру: Банщикова С. Л. Административная ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних

На сегодня по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ¹ в порядке ст. 5.35 КоАП РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних размер максимальной санкции составляет всего пятьсот рублей². Уголовная же ответственность по ст. 156 УК РФ наступает только в случае, если схожее деяние сопряжено с жестоким обращением с несовершеннолетним лицом.

В целях более качественного исполнения матерями, отцами, законными представителями детей своих непосредственных конституционных родительских обязанностей по заботе о детях мы считаем необходимым не только при многократных случаях неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних привлекать родителей к административной ответственности и затем по суду лишать их родительских прав, но и привлекать их к ответственности уголовной не только за жестокое обращение с несовершеннолетними, но и при наступлении других масштабных общественно опасных последствий, к которым, по нашему мнению, следует относить абсолютное отсутствие у ребенка образования (когда, к примеру, родители несколько лет не определяют ребенка в школу, скрывая его от соответствующих государственных органов) и минимальных знаний

обязанностей по их содержанию и воспитанию: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2017; Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014; Довголюк Н. В. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. — № 1.

² В 2010 году В. А. Минор в своей диссертации, учитывая трансмиссионный характер административной ответственности не достигших совершеннолетия лиц и большую степень общественной опасности административных правонарушений родителей, уже предлагал, отталкиваясь от того, что ст. 5.35 КоАП РФ формальна и не достигает своей карательной цели, зафиксировать за данное деяние ответственность в виде административного штрафа в сумме от одной до пяти тысяч рублей (См.: Минор В. А. Превентивная функция административной ответственности несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2010. — С. 12).

по русскому языку, арифметике и другим основным предметам, в случае если это не связано с заболеваниями несовершеннолетнего.

В этой связи мы предлагаем дополнить юридическую конструкцию статьи УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» еще одной дополнительной идущей вначале диспозицией: «Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние сопряжено с наступлением опасных для несовершеннолетнего последствий, не предусмотренных частью второй настоящей статьи».

Однако, как совершенно верно обозначает А. П. Шергин, к криминализации, как и к декриминализации, следует подходить осторожно. Нужен взвешенный учет всех факторов, влияющих на изменение законодательной оценки противоправного деяния, постоянный мониторинг применения законодательства¹. Санкции за предлагаемую нами диспозицию УК РФ не должны быть слишком серьезными, в большей степени следует применять штрафные санкции, исправительные работы и ограничение свободы. Появление рекомендуемой конструкции в кодифицированном правовом акте должно в большей степени исполнять профилактическую роль в противовес карательной.

Затем, с нашей позиции, разумно увеличить как количественно, так и качественно санкции за административные проступки несовершеннолетних в отношении детей. Однако, считая рациональным соображение Ю. Е. Аврутина «об опасности “зуда законотворчества”, стремления законодателя к постоянной, далеко не всегда обоснованной и продуманной корректировке законодательных актов, включая кодифицированные»², придерживаемся точки зрения о необходимости

¹ Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления): научное издание. — М.: ВНИИ МВД России, 2015. — С. 91.

² Аврутин Ю. Е. «Законотворческий зуд» и «доктринальная неопределенность»: что больше вредит модернизации административного и административно-процессуального законодательства? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: матер. ежег. всерос. науч.-практ. конф.: в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов, В. Ю. Ухов. — СПб.: Изд-во

подробного обсуждения и принятия нового, соответствующего реалиям времени аналога КоАП РФ.

Но и здесь имеется ряд трудностей теоретического, нормативного, социального и правоприменительного характера, которые связаны с принятием нового КоАП РФ, поэтому, по словам А. П. Шергина, необходимы разработка и осуществление федеральной (региональной) программы по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практик его применения, в которой следует предусмотреть комплекс социальных, экономических, правовых, организационных, научных мер по повышению эффективности противодействия административной деликтности¹. О целесообразности создания комиссии, отвечающей за планомерное проведение исследований по самым важным вопросам развития административного права, говорит в своих научных изысканиях Ю. Н. Старилов. Только всесторонне спланированный подход к работе по реформированию административно-правового регулирования позволит реализовать идею изменения административного права². Б. В. Россинский также считает, что имеются «действительная необходимость в третьей кодификации норм об административных правонарушениях и предпосылки для подготовки нового КоАП РФ. Такой Кодекс об административных правонарушениях, безусловно, нужен»³.

Для реализации данных идей в проекте нового КоАП РФ предлагалось дополнение в виде новой гл. 10: «Административные правонарушения, посягающие на семью и права несовершеннолетних», где санкция по ст. 10.1. за «неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних» уже влекла

СПб ун-та МВД России, 2015. — С. 11–26; Аврутин Ю. Е. О материальных и процессуальных административно-правовых средствах обеспечения эффективности государственного управления // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. — 2015. — № 8. — С. 20.

¹ Шергин А. П. Там же. С. 33–51.

² Старилов Ю. Н. О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. — 2005. — № 1. — С. 12, 13.

³ Россинский Б. В. Нужен ли сейчас новый КоАП РФ? // Теория и практика административного права и процесса: материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко. — 2016. — С. 38.

предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот до трех тысяч рублей, следовательно, санкция могла быть повышена в шесть раз. Далее, отталкиваясь от высокой степени общественной опасности рассматриваемого деяния, необходимым будет добавление к уже имеющимся административным санкциям наивысшей, а именно административного ареста.

Отталкиваясь от того, что административные правонарушения, связанные с ненадлежащим исполнением, неисполнением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, рассматриваются исключительно коллегияльными органами — комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а наложить административное наказание в виде административного ареста по нынешнему закону имеет право лишь мировой судья, считаем, что в законодательство об административных правонарушениях следует внести поправку, которая будет выбиваться из шаблонных правил, и до принятия к рассмотрению дел указанной категории мировым судьей, потребуется представить судье ходатайство об этой необходимой мере со стороны комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о нецелесообразности применения к правонарушителю менее суровых санкций¹. Мы считаем, что оговоренные административные меры в совокупности будут исполнять одну из ведущих предупредительно-воспитательных ролей по отношению к тем матерям, отцам и лицам их заменяющим, которых еще можно убедить проявлять должную родительскую заботу к детям.

Вслед за этим в новом законодательстве об административных правонарушениях и административной ответственности требуется ввести повышенные штрафные санкции за:

¹ Данный тезис отчасти корреспондируется с положением, выносимым на защиту в докторской диссертации В. М. Волошина. Им обоснован тезис о возможности внедрения в правоприменительную практику принципа целесообразности уголовного преследования несовершеннолетних, в соответствии с которым согласие компетентному органу на возбуждение даже уголовного дела в отношении лица, не достигшего совершеннолетия, будет давать комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на основании изучения соответствующих материалов и данных о личности подростка. (См.: Волошин В. М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2008. — С. 11).

— незаконное распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате правонарушений (бездействия), или нарушение предусмотренных федеральными законами требований к распространению такой информации;

— нарушение установленных требований распространения среди детей информационной продукции, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и развитию;

— допуск несовершеннолетнего на театральную постановку, культурно-просветительное или развлекательное мероприятие с публичным исполнением произведения литературы, искусства или народного творчества, содержащего нецензурную лексику;

— демонстрацию табачных изделий или процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для детей аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в спектаклях, публичных выступлениях, на радио-, в теле-, видео- и кинохроникальных программах либо публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю или любое другое использование указанных произведений;

— вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ;

— вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака и курительных смесей;

— нарушение запретов на продажу несовершеннолетнему алкогольной продукции;

— нарушение запретов на продажу несовершеннолетнему табачной продукции или табачных изделий;

— нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и лечения детей, их воспитания и обучения, к техническим, в том числе аудиовизуальным, и иным средствам воспитания и обучения, к учебной мебели, а также к учебникам и иной издательской продукции;

— создание юридическим лицом условий для торговли детьми и эксплуатации детей, выразившееся в предоставлении помещений, транспортных средств или иных материальных средств, в создании бытовых условий для торговли детьми и эксплуатации детей, в оказании услуг, содействующих торговле детьми и эксплуатации детей, либо в финансировании торговли детьми и эксплуатации детей;

— изготовление, приобретение, хранение, перевозка, распространение, публичная демонстрация либо рекламирование юридическим

лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних;

— пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, выразившуюся в распространении информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям.

Административными правонарушениями указанные деяния будут в случаях, если эти явления не содержат уголовно наказуемых действий и бездействия.

Еще одной рекомендацией для снижения административных проступков лиц, не достигших совершеннолетия, является необходимость в будущем кодифицированном документе об административной ответственности закрепить административную ответственность родителей и законных представителей за совершение их детьми или подопечными в возрасте до шестнадцати лет административных правонарушений, а также за бродяжничество и попрошайничество несовершеннолетних¹.

Упомянув проблемы в части профилактики предделиктного поведения и деликтов не достигших совершеннолетия лиц, перейдем к концептуальным основам методологии их разрешения. Речь здесь пойдет, во-первых, о принципах и задачах, которые определяют границы правоприменительной правозащитной² и правоохранительной

¹ Ранее это уже было предусмотрено в ч. 2 ст. 164 КоАП РСФСР, утвержденного Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 года.

² Согласимся с мнением М. В. Мархгейм в том, что «правозащитная деятельность публичных структур — это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент правовой сферы, ориентир ее развития, субъектно-человеческая форма выражения существа права. Эффективность такой деятельности обусловлена конструктивностью взаимодействия всей совокупности публичных элементов правового механизма осуществления правозащитной деятельности Российского государства. Эффективность правозащитной деятельности публичных структур достигается посредством опоры на систему соответствующих институтов, которые в своей совокупности образуют правозащитно-публичную структуру. В ее составе публичные структуры общегосударственного и субъектов Российской Федерации уровней (каждый из них включает судебные и внесудебные органы) и органы местного самоуправления; нотариат; межгосударственные

деятельности в сфере превенции правонарушений не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц и, во-вторых, о том понятийно-категориальном аппарате, который используют в своей работе субъекты системы профилактики безнадзорности и деликтов несовершеннолетних¹.

2. Принципы профилактики правонарушений несовершеннолетних

Основные принципы, лежащие в основе системы предупреждения преступности, перечислила А. Г. Головкина. Ими являются: последовательность и всесторонность соблюдения законных прав и свобод лиц, включенных в профилактический процесс, вне зависимости от их места (объект, субъект) в данном процессе; помощь инициативам гражданского общества в превентивном процессе; опора на самоорганизацию личности, вовлеченную в профилактическую административную деятельность; ограничение человека в правах и свободах исключительно за сознательное причинение вреда правам и свободам иных лиц; неукоснительное соблюдение зафиксированных в Конституции Российской Федерации судебных процедур при принятии решений об уменьшении прав и свобод личности; минимизация закрепленных в законе ограничений прав и свобод человека для реализации процесса ресоциализации; наполнение превентивной, реабилитационной сущностью применяемых к лицу ограничений его прав и свобод; усиление диспозитивных начал в предупредительной деятельности².

Непосредственно деятельность по профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних строится на таких приоритетных принципах, как:

1. Законность (ст. 15 Конституции Российской Федерации). Данный принцип означает, что сотрудники системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, во-первых, должны соблюдать Конституцию Российской Федерации, другие законы и нормативные

правозащитные организации». (См.: Мархгейм М. В. Правозащитная деятельность публичных структур в Российской Федерации: монография. — Ростов н/Д: Ростиздат, 2006. — С. 94, 95).

¹ Схематично задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних см.: Административная деятельность полиции: учебное наглядное пособие / под ред. В. А. Кудина. — 4-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. — С. 173.

² Головкина А. Г. Государственная система профилактики правонарушений в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — С. 8–9.

правовые акты, не антагонистичные Конституции; во-вторых, решения, принимаемые руководителями, сотрудниками и служащими органов и учреждений системы профилактики правонарушений, не достигших совершеннолетия лиц, при осуществлении протекционной, правоохранительной и правоприменительной деятельности, должны соответствовать букве закона; в-третьих, государством предусмотрена ответственность за незаконные действия должностных лиц.

2. Демократизм (ст. 3 Конституции Российской Федерации) означает, что общество, в том числе несовершеннолетние граждане, является носителем суверенитета и единственным источником власти, оно осуществляет свою власть напрямую и через органы государственной власти, в том числе и через правоохранительные органы. Контроль и надзор за законностью в деятельности правоохранительных органов должен осуществляться как со стороны президента, органов законодательной, представительной и судебной власти, так и непосредственно народом.

3. Гласность (ст. 24 Конституции Российской Федерации). Этот принцип означает, что сбор, хранение, применение и распространение информации о частной жизни лица без его согласия допускаться не может. В соответствии с этим положением, органы государственной власти (системы профилактики правонарушений несовершеннолетних) и их должностные лица обязаны обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

4. Уважение прав и свобод несовершеннолетних (ст. 19 Конституции Российской Федерации). Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, а также других обстоятельств. Субъекты системы профилактики правонарушений несовершеннолетних во всех случаях секвестирования прав и свобод несовершеннолетнего гражданина обязаны объяснить ему основания и повод такого ограничения, а также возникающие в этой связи его права и обязанности.

5. Гуманное обращение с несовершеннолетними. Ст. 2 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что человек, его права и свободы являются наивысшей ценностью. Признание, соблюдение и протекция прав и свобод человека и гражданина — долг органов государства. Принцип гуманизма при общении с несовершеннолетними

предполагает чуткое и внимательное отношение сотрудников и служащих органов и учреждений системы профилактики правонарушений при обращении к ним несовершеннолетних лиц; должностным лицам запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

6. Взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными консолидациями, трудовыми коллективами и гражданами. Субъекты системы профилактики правонарушений не достигших совершеннолетия лиц решают стоящие перед ними задачи во взаимодействии с другими административными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также муниципальными органами, деятельность которых регулируется федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

7. Историческая преемственность. Р. С. Мулукаев, характеризуя принцип историзма как ориентир познания, выражающего существенные связи объективной действительности, зафиксировал, что выделенные качества рассматриваемого понятия позволяют анализировать современность как постоянно развивающуюся социальную действительность¹. Эта точка зрения имеет непосредственное отношение и к предупреждению предделиктного поведения и административных деликтов несовершеннолетних лиц;

8. Индивидуализация административной предупредительной деятельности. Данный принцип, на наш взгляд, напрямую относится и к не достигшим восемнадцатилетнего возраста лицам, и к деятельности одного из основных звеньев цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних — органов внутренних дел. Но в силу законодательного хаоса и туманности этот принцип на деле является наиболее уязвимым, часто не исполняется.

Кроме того, особое значение имеют такие принципы, как приоритет воспитательных, предупредительных мер над репрессивными; помощь семье и согласование с ней профилактических мероприятий; акцент на охранно-защитной функции соблюдения прав и свобод

¹ Мулукаев Р. С. История органов внутренних дел в системе профессиональной подготовки слушателей Академии // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). — М., 1999. — С 76–82.

детей; персональный подход к перевоспитанию несовершеннолетних делинквентов с соблюдением конфиденциальности обработанной информации; поддержка со стороны государства усилий органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних лиц; ответственность должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов детей.

Система принципов уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних преступников наиболее четко выражена В. М. Волошиным. К принципам уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних он относит: приоритет интересов несовершеннолетнего при решении всех вопросов по превенции преступности; единый подход, предполагающий ведение профилактики антисоциального и противоправного поведения несовершеннолетних во взаимодействии с профилактикой правонарушений в их отношении; логичность и преемственность воспитательно-профилактического процесса: перевоспитания, ресоциализации, реинтеграции в общество; обстоятельность инфраструктуры реабилитационного пространства регионов в рамках исполнения уголовного наказания в отношении несовершеннолетних лиц¹.

Кроме озвученных, к факультативным принципам превенции деликтов несовершеннолетних относятся принципы обеспечения ответственности должностных лиц, комплексности, дифференцированности, многоаспектности, последовательности и аксиологичности превентивного подхода, предполагающие формирование у подростков представлений о моральных ценностях, здоровом образе жизни, правопослушности.

3. Задачи системы профилактики правонарушений несовершеннолетних

Если взять за основу перечисленные принципы, то можно вычислить и стержневые фундаментальные задачи, стоящие перед разветвленной государственной системой профилактики предделиктного поведения, правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия:

— профилактика безнадзорности, беспризорности, асоциального поведения, совершения несовершеннолетними административных

¹ Волошин В. М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2008. — С. 8–9.

проступков, поиск, обнаружение и ликвидация причин и условий, содействующих этому;

- протекция прав и законных интересов несовершеннолетних лиц;

- социально-педагогическая, правовая и психологическая поддержка семьи, детей и подростков, социальное оздоровление семьи, координация взаимодействия в этой области учреждений, организаций и служб;

- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- обнаружение и пресечение попыток втягивания несовершеннолетних в совершение антиобщественных и преступных деяний;

- обеспечение помощи детям из малообеспеченных семей и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, формирование семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- разрешение проблемы социального сиротства, профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости молодых людей;

- рассмотрение в закреплённом порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, социально опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших и достигших возраста, с которого наступает ответственность по уголовному закону;

- поиск несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством, совершающих противозаконные действия, объявленных в розыск, а также детей, нуждающихся в помощи государства, и направление их в установленном законом порядке в профильные органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- организация единой эффективной системы выявления на ранней стадии алкогольной и наркотической зависимости несовершеннолетних, своевременной диагностики их заболевания и лечения в профессиональных врачебных центрах для молодежи, а также принятие действенных мер по недопущению фактов продажи сигарет, алкоголя, наркотических средств в образовательных и подростковых увеселительных учреждениях;

- выявление лиц группы риска, проведение психолого-педагогической диагностики молодых людей с девиантным поведением, в том числе отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях или находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях для подростков с девиантным поведением;

— проведение персональной превентивной работы в отношении несовершеннолетних, а также в отношении родителей или законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих свои обязанности по их обучению, воспитанию, содержанию, негативно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

— решение проблем социальной реабилитации, приобретения профессионального образования, устройства на работу, качественной организации досуга и быта подростков, к которым применены принудительные меры воспитательного характера, приговоренных к условному осуждению, освободившихся из воспитательных колоний, иных специализированных учреждений.

Следует отметить, что грани воплощения в жизнь указанных принципов и результативность решения задач, установленных для государственной системы профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, находятся в зависимости от того, насколько едиными и точными терминами и дефинициями в правоприменительной административной деятельности пользуются в наше время субъекты профилактической работы. Итак, учитывая, что качественная методология изучения объема проблемы профилактики антиобщественного и противозаконного поведения не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц не может эффективно функционировать в отсутствие единообразного понимания в основных понятиях, нужным представляется уточнение понятийного аппарата, устанавливающего методологию изучаемой профилактической деятельности. Разъяснение определений, максимально точно раскрывающих любое явление по отношению к действительности, это своего рода базис, первично воспроизводящий контуры данного явления, позволяющий погрузиться в дальнейшее более глубокое их исследование. Следовательно, сначала требуется обозначить терминологию, устранив тем самым путаницу в дефинициях. Для этого, характеризуя объем проблемы предделиктного поведения и совершения административных деликтов несовершеннолетними, обратим внимание на главные понятия, которые используют субъекты деятельности по превенции правонарушений несовершеннолетних.

Опорные понятия по профилактике правонарушений лиц, не достигших возраста совершеннолетия прописаны в федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних»¹. В ст. 1 определены дефиниции несовершеннолетнего (лат. «*impubes*»; «*pupillus*»; англ. «*minor*» — лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет), безнадзорного, беспризорного, несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, антиобщественных действий, семьи, находящейся в социально опасном положении, индивидуальной профилактической работы и самой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

К сегодняшнему дню количество изменений и дополнений в федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ с даты первых изменений в закон (13 января 2001 года) составляет (по количеству федеральных законов о внесении изменений) более тридцати. Детальное изучение рассматриваемого нормативно-правового документа показало, что в его нормах есть ряд существенных несовершенств и пропусков², затрудняющих максимальное использование возможностей субъектов системы профилактики деликтов несовершеннолетних по предотвращению бродяжничества и попрошайничества, так как среди главнейших определений, раскрытых в ст. 1, отсутствуют дефиниции понятий «бродяжничество» и «попрошайничество», несмотря на то, что причинно-следственная связь данных действий с правонарушениями не достигших совершеннолетия лиц очевидна.

Весьма разумным является суждение Ю. Е. Аврутина, что «появлению дефиниций в законодательных актах должно предшествовать их теоретическое конструирование, а уже имеющиеся определения, в случае необходимости, — подвергаться критическому научному анализу для выявления и устранения пробелов, противоречий и неточностей»³. Следовательно, мы считаем, что совершенствование федерального законодательства в сегменте профилактики предделиктного поведения, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних следует начать с дополнения ст. 1 указанного закона представленными понятиями.

¹ СЗ РФ. 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

² Подробнее см.: Машинская Н. В., Скрипченко Н. Ю. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: достоинства и недостатки // Российский юридический журнал. — 2008. — № 6. — С. 159–164.

³ См.: Аврутин Ю. Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. — 2013. — № 9. С. 4–8.

Данное понятие мы предлагаем закрепить в законе как устойчивое: «Бродяжничество несовершеннолетних — пребывание несовершеннолетних вне дома, детских и специальных учреждений в течение более тридцати суток, с отсутствием у них постоянного места жительства, сопряженное с их непродолжительным нахождением у множества людей либо с регулярным скитанием, а так же их перемещение из одной местности в другую либо в пределах одной местности (города, района в городе, региона, округа) с существованием за счет случайных доходов, мелких хищений или попрошайничества, с пребыванием в местах, не предназначенных для проживания людей».

Под «попрошайничеством несовершеннолетних» мы считаем возможным понимать регулярное выпрашивание несовершеннолетними под различными предлогами или без таковых у незнакомых лиц материальных ценностей (денежных средств, продуктов питания, одежды, обуви, иных предметов жизненной необходимости, вещей, имеющих материальную ценность).

Теперь изучим, что понимается под общеюридическим понятием «несовершеннолетний». В дореволюционный период известный русский писатель, этнограф и лексикограф В. И. Даль определял понятие несовершеннолетний как «не достигший полных лет, кто еще не во всех годах, неполнолетний, недоросль или невозрастный, невзрослый, невозмужалый, недокунок; не достигший двадцати одного года»¹. Советские лингвисты, лексикографы С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова трактовали данное понятие как «не достигший совершеннолетия»².

По общему правилу несовершеннолетним признается лицо, не достигшее установленного законом возраста, с которого начинается полная гражданская дееспособность, то есть возможность в полном объеме реализовать регламентированные основным и иными законами государства свободы, субъективные юридические права и обязанности.

Возраст несовершеннолетия не является единым для всех стран мира. Как правило, это восемнадцать лет. Но есть государства, в которых совершеннолетними считаются лица, достигшие возраста: четырнадцати лет — Фарерские острова (автономный регион и группа островов в северной части Атлантического океана, входят в состав

¹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Томъ второй. — М.: Тип. М. О. Вольфа, 1881. — С. 552.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. — Рос. акад. наук, Ин-т рус. языка имени В. В. Виноградова. — 4-е изд., доп. — М.: Азбуковник, 2002. — 944 с.

Королевства Дании, но с 1948 года самостоятельно решают большинство государственных вопросов, за исключением обороны и внешней политики); шестнадцати лет — Республика Куба; семнадцати лет — Корейская Народно-Демократическая Республика (Северная Корея); девятнадцати лет — пять провинций (Британская Колумбия, Новая Шотландия, Саскачеван, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Лабрадор) и три территории (Северо-Западные территории, Юкон, Нунавут) Канады, штаты США (Алабама, Вайоминг, Небраска), Южная Корея; двадцати лет — Тайвань, Тунис, Япония; двадцати одного года — Бахрейн, Египет, Мадагаскар, Монако, Сингапур, штаты США (Миссисипи, Пуэрто-Рико)¹.

Когда же о возрастной группе несовершеннолетних говорится в правовых документах международного уровня, обычно возрастом несовершеннолетия указывается восемнадцать лет, после чего делается ремарка: «если другой возраст не определен в национальном законодательстве».

Термин «несовершеннолетний» — порождение национальных законодательств, в этой связи мы часто видим синонимы этого слова: «младенец», «дитя», «ребенок», «малолетний», «подросток», «частично дееспособный». Один из наиболее универсальных международных нормативных правовых актов о защите детства — Конвенция 1989 года Организации Объединенных Наций по правам ребенка² — уточняет, что под ребенком понимается несовершеннолетний в возрасте до восемнадцати лет. Следовательно, Конвенция по правам ребенка распространяет свое действие на всю возрастную группу несовершеннолетних, а не только на детей, как это можно допустить, отталкиваясь из ее названия.

Охватив в нормативных правовых документах понятие несовершеннолетнего, законотворцы стран мирового сообщества учредили некий юридический рубеж между несовершеннолетием и совершеннолетием, сотворив таким образом самостоятельную демографическую группу людей — носителей специфических прав и обязанностей. Как мы уже описывали выше, необходимость выделения данной независимой группы продиктована потребностью особенной, специальной юридической протекции не достигших совершеннолетия лиц,

¹ Данный перечень не является исчерпывающим.

² Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, Нью-Йорк// Сборник международных договоров СССР. — М.: 1993. — Вып. XLVI.

определенной специальными социальными и психофизиологическими качествами личности детей не достаточно защищенными от отрицательных внутренних и внешних воздействий. Зачастую это приводит к конфликту с социумом, с «буквой закона», к более частым нарушениям прав молодых людей со стороны совершеннолетних лиц.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ст. 1 определяет слишком обширное понятие несовершеннолетнего: «лицо в возрасте до восемнадцати лет». Исходя из того, что нижняя планка возраста несовершеннолетнего не установлена, приходится уточнять, что речь идет о периоде с момента рождения ребенка и до достижения им восемнадцатилетнего возраста. Представляется, что данный подход, применяемый в правовом акте, не совсем юридически оправдан, так как строится на взаимной подмене понятий «несовершеннолетний» и «ребенок»¹. Последнее понятие содержится в ст. 1 федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»², а также в ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации³ (лицо до достижения им возраста восемнадцати лет — совершеннолетия). Названные правовые акты имеют свой характерный предмет правового регулирования и уникальные задачи, стоящие перед ними. Зафиксируем, что и предмет, и задачи, определенные в этих нормативных документах, не тождественны предмету и задачам, прописанным в федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ.

С учетом специфики деятельности отдельных субъектов профилактики административных правонарушений несовершеннолетних лиц было бы разумнее законодательно зафиксировать положение, по которому определить минимум две возрастные группы: «малолетний» — всякое лицо, не достигшее возраста четырнадцати лет (схожее определение представлено в ч. 1 ст. 28 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴) и «несовершеннолетний» — всякое лицо,

¹ В данном контексте подчеркнем, что в тексте мы используем понятия «ребенок», «дети», «подросток», «молодые люди», «молодежь», исходя из трактовки закона, то есть тождественно, как несовершеннолетних лиц, не достигших возраста восемнадцати лет.

² СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3802.

³ СЗ РФ. 01.01.1996. — № 1. — Ст. 16.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ). Часть первая // СЗ РФ. 05.12.1994. — № 32. — Ст. 3301.

которому исполнилось четырнадцать лет, но не исполнилось восемнадцать лет (похожее определение дано в ч. 1 ст. 87 УК РФ, ч. 1 ст. 26 ГК РФ). Отталкиваясь от такого дробления, важно точно прописать круг субъектов, реализовывающих профилактическую функцию с той или иной группой. Так, уместно обозначить нижнюю возрастную границу, с достижением которой несовершеннолетнее лицо сможет стать полноценным объектом превентивного воздействия со стороны крайнего звена цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних — полиции, а присутствующая на сегодня расплывчатость позволяет констатировать, что подразделения полиции по делам несовершеннолетних могут и отчасти должны претворять в жизнь персонифицированную профилактическую работу с любыми возрастными группами лиц, не достигших возраста восемнадцати лет.

Из представленных выше определений следует, что нижней возрастной границей, которую следует закрепить в законодательстве об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, может стать возраст двенадцати лет. Здесь мы отталкиваемся от минимального возраста привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности, который определен в четырнадцать лет, однако многие несовершеннолетние, совершающие преступление до достижения данного возраста, уже достаточно осознают общественную опасность своих деяний, совершают преступления неоднократно, зная, что ответственность не наступит. Здесь целесообразно подключать инспекторов полиции по делам несовершеннолетних с постановкой данных подростков на учет и с заведением учетно-профилактических дел. До достижения двенадцатилетнего возраста с несовершеннолетним эффективнее должны работать родители, органы управления социальной защитой населения, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, центры помощи детям, службы скорой психолого-педагогической помощи несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, молодежные социально-реабилитационные центры, волонтерские организации правоохранительной направленности. И лишь после двенадцати лет в наиболее тяжелых случаях к вышеперечисленным субъектам рационально подключать полицию и надзорный орган — прокуратуру, с четырнадцати лет при совершении преступлений, кроме органов внутренних дел, — следственный комитет, суд и уголовно-исполнительные учреждения.

Синтезировав точки зрения некоторых юристов¹, отметим, что имеющая место в законодательстве неопределенность в возрастных границах такой категории лиц, как несовершеннолетние, способствует «размыванию» объекта профилактической работы органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, что, в свою очередь, отчасти влияет на уменьшение ее результативности.

Исследуем и психологические особенности возрастного развития личности в административной деликтности несовершеннолетних. Возрастная психология рассматривает развитие человека как сложный и долгий диалектический процесс, который происходит в течение всей жизни. Наиболее существенные изменения как биологического, так и психологического плана, происходят с несовершеннолетними. Следует отметить и то, что в современной психологии проблема возраста и возрастной периодизации развития и формирования личности является дискуссионной. Согласимся с В. С. Орловым, который выделяет младший подростковый возраст (охватывает период развития с одиннадцати до двенадцати лет); старший подростковый возраст — тринадцать–пятнадцать лет (этот возраст называют иногда периодом отрочества); младший юношеский возраст, начинающийся примерно в шестнадцать лет и заканчивающийся до восемнадцати лет².

Некоторые ученые предлагали типизировать не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц по определенным группам с учетом особенностей психофизического развития, которое имеет большое значение для решения вопроса о возможности привлечения их к юридической, в том числе административной ответственности. Так, Т. П. Кудлай дифференцирует их на три группы: молодые люди, не больные психически и физически, за которыми присутствует контроль отцов и матерей, и они не оказались под воздействием отрицательной среды; молодые люди с аномалиями в нервной системе, легко возбудимые, зачастую подверженные отрицательному воздействию и обделенные необходимым воспитанием в семье, не получившие соответствующего положительного внимания в образовательной организации неполного среднего образования; лица, не достигшие

¹ См., например: Прокументов Л. М. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел как субъекты предупреждения правонарушений и преступлений несовершеннолетних // Сибирский юридический вестник. — 2002. — № 3. — С. 34—40.

² Орлов В. С. Подросток и преступление: основные пути предупреждения преступлений несовершеннолетних. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. — 202 с.

социальной зрелости, с сопредельным состоянием, которых нельзя назвать психически и нервнобольными, однако одновременно их невозможно причислить и к здоровым молодым людям¹.

С возрастным признаком неразрывно связаны основные элементы, составляющие правовой статус гражданина Российской Федерации — правоспособность и дееспособность. Возрастная периодизация, которая достаточно последовательно изучена в педагогике и психологии, имеет существенное значение и в юриспруденции для решения сложного вопроса о возможности лица быть субъектом юридической, в том числе административной ответственности, социально-психологическими предпосылками которой является способность несовершеннолетнего осознавать социальную значимость своих поступков и прогнозировать их опасность. Правовой статус несовершеннолетних регулируется правовыми нормами различных отраслей права (административного, гражданского, семейного, уголовного), которые определяют правовое положение не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц как участников тех или других регламентированных правом взаимоотношений в социуме. В частности, в административном праве группы не достигших совершеннолетия лиц (как участники административно-правовых отношений) вычленяются единственно для зафиксирования самого низкого возраста, по достижении которого возможно привлечение лица к административной ответственности.

Поскольку законодатель не дает определения понятия «возраст ответственности», в юридической литературе в этот термин вкладывается разный смысл. Так, М. М. Коченов под возрастом понимает количество прожитого лицом времени². Это может быть и зафиксированный этап психофизического состояния в жизнедеятельности конкретного субъекта, в котором взаимодействуют множественные как медико-биологические, общественно-нравственные, так и юридические трансформации.

Отталкиваясь от всевозможных критериев (биологических, психологических, социальных, хронологических), очертим четыре вида возраста:

¹ Кудлай Т. П. Специализированные субъекты профилактики правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Правоведение». — М.: УМК ВО, 1991. — 116 с.

² Коченов М. М. Теоретические основы судебно-психологической экспертизы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1991. — С. 34.

1. Биологический, характеризующий конгломерат индикаторов состояния организма обследуемого по сопоставлению с идентичными сведениями о состоянии здоровых лиц сходной возрастной группы, национальности, географических, финансовых обстоятельств жизнедеятельности. Он обрисовывает функциональное состояние организма и может не быть идентичным с хронологическим возрастом, так как организм биологически может быть старше или моложе возраста, закреплённого в документах.

2. Календарный (хронологический) возраст субъекта определяется количеством времени (в годах, месяцах, днях), которое прошло с момента рождения до иной возрастной даты в жизни лица.

3. Общественно-юридический возраст, который характеризуется общественно-психологическими трансформациями, величиной социализации персоны, правосознанием.

4. Психологический возраст, под которым понимаются разные возрастные стадии психической эволюции личности (по собственным критериям могут быть идентичными или нет хронологическому возрасту возрастных групп). Потребность уточнения психологического возраста появляется в эпизодах, когда психическая эволюция лица, не достигшего совершеннолетнего возраста, многократно отходит в сторону от возрастных закономерностей; зачастую здесь диагностируется психическое (умственное) отставание.

По нашему мнению, наличие хронологического возраста является недостаточным основанием для определения способности несовершеннолетнего критически относиться к совершенному противозаконному действию/бездействию. Особенно это положение касается умственно отсталых несовершеннолетних и подростков с задержкой психического развития. В этом случае должен решаться вопрос о способности лица быть субъектом административного правонарушения.

В гносеологическом и социально-психологическом смысле вменяемость отражает качественно новый уровень возрастного развития личности, когда субъект в состоянии усвоить моральные и правовые нормы, запреты и требования закона, общепринятые правила человеческого общежития, способен осознавать свои действия и руководить ими. Поскольку психика несовершеннолетних, не достигших возраста административной ответственности и при этом значительно отстающих в развитии от своих сверстников, находится на уровне несовершеннолетних младшего возраста, они могут не осознавать значение

своего поведения, оценивать его неадекватно существующей обстановке, не контролировать свои поступки.

Отсюда считаем целесообразным в КоАП РФ предусмотреть отдельную статью под названием «Обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним» следующего содержания: «При рассмотрении дела об административном правонарушении совершенном несовершеннолетним, кроме обстоятельств, указанных в ст. 26.1. “Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении” КоАП РФ необходимо также выяснить:

1. Состояние здоровья и общего развития несовершеннолетнего.
2. Характеристику личности несовершеннолетнего.
3. Условия жизнедеятельности и воспитания несовершеннолетнего.
4. Обстоятельства, которые отрицательно влияли на воспитание несовершеннолетнего».

Полагаем, что такое положение будет соответствовать и международным актам в области охраны прав несовершеннолетних, в частности «Пекинским правилам», где в п. 16.1. говорится о необходимости в каждом случае в деле о совершении несовершеннолетним правонарушения проводить социальное исследование его общего развития и социального окружения¹. Для установления указанных обстоятельств необходимо отобрать объяснения у родителей несовершеннолетнего, соседей, учителей, друзей и других лиц, которые могут предоставить нужную информацию.

Возрастная периодизация является условным разделением жизненного цикла на возрастные периоды, которые измеряются годами; наиболее подробно она рассмотрена в психологии и педагогике. Следует согласиться с мнением Б. Г. Ананьева о том, что психология, если она не отталкивается исключительно от физиологии высшей нервной деятельности индивида, но и опирается на общественные процессы становления личности, может с высокой долей вероятности помочь в ходе разрешения проблемных вопросов вменяемости и юридической ответственности не достигших социальной зрелости

¹ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)), приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года // Советская юстиция. 1991. — № 12–14.

лиц¹. На сегодняшней ступени эволюции науки педагогики имеют место быть многочисленные трактовки понятий возрастной периодизации. Основная, по психолого-педагогическим меркам, анализирует присущие каждому этапу эволюции индивида масштаб интеллектуального развития, сущность и методы учебы и воспитания, базовую деятельность, соразмерную ей ступень сознания и самосознания индивидуальности личности.

Не достигшие совершеннолетия лица в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет имеют более широкий кругозор, более сложные социальные связи по сравнению с детьми в возрасте до шестнадцати лет, что способствует процессу формирования их личности. Именно в этом возрасте происходит важный переход от усвоения элементарных моральных норм к более глубокому осмыслению нравственных отношений между людьми, оценочного отношения не только к своему поведению, но и к поведению окружающих. В этот период происходит активный процесс формирования правосознания.

Интенсивный рост несовершеннолетнего, отмечали В. П. Петрунec и Л. Н. Таран, приводит к дисгармонии между ростом тела и развитием легочного аппарата и сердечно-сосудистой системы. Недостаточное развитие кровеносной системы создает временное малокровие мозга, в результате чего у несовершеннолетних часто замечается повышенная утомляемость и снижение работоспособности².

Молодые люди в указанном возрастном периоде не только стараются без помощи иных лиц, особенно взрослых, достигать поставленные перед собой цели, но и делают попытку при этом демонстрировать социуму вокруг них свои профессиональные, культурные, досуговые навыки, акцентировать внимание окружающих на собственных преимуществах, достигнуть почета в своем окружении общения. Необходимость сберечь хорошие взаимоотношения с окружающими людьми, но отсутствие при этом у «трудного» подростка соразмерных потребностям молодой личности материальных и иных средств для достижения этой цели приводят к негативным методам деятельности, отрицательным способам поведения вплоть до утверждения собственной индивидуальности при помощи асоциальных или даже противозаконных деяний. В данном контексте девушку или молодого

¹ Ананьев Б. Г. Человек как предмет познания. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. — С. 238.

² Петрунec В. П., Таран Л. Н. Возраст тревог (заметки врачей-психоневрологов). — М.: Знание, 1973. — С. 7.

человека, к величайшему сожалению, не интересует, какие необратимые последствия могут наступить. Единственное, чего желает подросток — добиться уважения в коллективе.

Несовершеннолетние в этом возрасте хотят быть похожими на свой идеал. Объектом для подражания могут быть известные спортсмены, актеры, любимые герои кинолент. Но, наряду с имитацией положительных качеств и поступков, в подростковом возрасте особенно легко и охотно копируются асоциальные формы поведения, вредные привычки. Немаловажным фактором, способствующим росту административной делинквентности среди несовершеннолетних, является культ насилия, жестокости, возвеличивание удачливого преступника-супермена в зарубежных кинофильмах. Такие псевдогерои воспринимаются многими подростками как образец для подражания, который иногда успешно воплощается в жизнь.

Однако в результате отсутствия правильного и всестороннего представления о моральных категориях и понятиях несовершеннолетние ошибочно оценивают действия и поведение людей. Неслучайно несовершеннолетние часто желают быть похожими на отрицательных персонажей. По этому поводу целесообразно привести мнение С. А. Тарарухина, который отмечал, что в правонарушении несовершеннолетний иногда видит проявление мужества, героизма и ловкости¹.

В шестнадцатилетнем (восемнадцатилетнем) возрасте несовершеннолетние вступают в период зрелости. До истечения этого периода в их физическом развитии происходят значительные изменения, все органы и их функции (за исключением полового созревания у отдельных юношей, которое иногда запаздывает и происходит в последующие годы) приходят к такому же состоянию, как и у взрослых. Завершается формирование нервных клеток головного мозга. Уровень умственных способностей достаточен для решения различных социальных задач. Им присущи способность логически апеллировать осознанными суждениями, более всесторонний анализ явлений.

Достижение физиологической зрелости — явление бесспорное как для самого молодого человека, так и для его окружения. Оно исключает возможность сохранить детский статус и содействует выработке основного психологического новообразования подросткового возраста — ощущения взрослости. Мысля себя взрослым,

¹ Тарарухин С. А. Преступное поведение. Социальные и психологические черты. — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 202.

молодой человек протестует против незначительной опеки, надзора, безоговорочного повиновения. Конфигурацией протеста могут быть неповиновение, дерзость, настырность, некоммуникабельность. Трудность взаимоотношений между молодым человеком и совершеннолетним лицом заключается еще и в том, что, с одной стороны, он опротестовывает опеку и недоверие, старается быть самостоятельным, с другой — встречается со сложностями, ощущает беспокойство, ищет помощи и поддержки у взрослых, но зачатую не может это признать.

Другое значение в этом возрасте приобретают для ребенка его взаимоотношения со сверстниками. Приверженность к коллективу молодых людей умножает веру в себя и приносит факультативные потенциалы для самоутверждения. Глядя на ровесников и имитируя их деятельность, в том числе асоциальную и противоправную, молодой субъект «выковывает» в себе индивидуальные качества, которыми дорожат товарищами. В подростковом коллективе имеет место своеобразная переоценка ценностей, вырабатывается новая иерархия нравственно-этических запросов. Принятые среди приятелей нормы и мерилა весьма часто становятся более существенными для девушки или молодого человека, чем те, которые присутствуют у достигших совершеннолетия лиц. Место подростка в жизни очерчивается уже не столько успехами в обучении, как это было в младших классах, сколько многими чертами его персоны, взглядами, способностями, характером.

Несовершеннолетний, не получив признания в формальном коллективе, часто стремится реализовать себя в неформальных группах, которые зачастую носят антисоциальный, делинквентный характер. Иногда неблагоприятная жизненная ситуация, которая затрудняет установление привычных социальных контактов, ставит несовершеннолетнего перед необходимостью искать выход, который он видит в нахождении нового коллектива противоправной направленности, а склонность к асоциальному поведению вполне четко определяет характер коллектива, в котором несовершеннолетний надеется утвердиться.

В этом возрасте несовершеннолетние часто проявляют критическое отношение к взрослым, которое нередко переходит в критиканство, отсутствие скромности и выдержки в отношениях с окружающими, болезненное отношение к замечаниям или наказаниям и другим попыткам влияния на поведение несовершеннолетнего, непереносимость недостатков других людей, желание все делать самому, все чувствовать на собственном опыте, пусть даже отрицательном. Эти черты закономерно проявляются в поступках и действиях молодого

человека, причем нередко целью таких поступков становится желание доказать окружающим свое право поступать так, как поступают они, жить по собственным правилам.

Для этого возраста характерными могут быть акселерация, то есть ускоренный физический рост детей, и ретардация — противоположный акселерации процесс. Вопрос о причинах этих процессов на сегодня остается дискуссионными, но все же ученые придерживаются мнения о социальных причинах этих явлений. Дело в том, что дальнейшее развитие научно-технического прогресса, усложнение общественных и социальных процессов потребует от молодого человека большего внимания и глубины анализа, чем раньше. Результатом этого нередко становятся случаи дисгармонии между физическим и социально-психологическим развитием личности. Это и является причиной акселерации. Сущность ретардации проявляется в замедленном физическом и психическом развитии индивида или в нарушении нормального соотношения развития физической и психической сфер личности при отсутствии признаков акселерации. Обычно это явление связывается с неблагоприятными условиями жизни и воспитания ребенка.

Итак, в лекции проанализированы узловые детерминанты возникновения и роста беспризорности, безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних, рассмотрены концептуальные основы их разрешения; к ним относятся, во-первых, принципы и задачи, которые определяют контуры правоприменительной деятельности в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних, во-вторых, понятийно-категориальный инструментарий, используемый субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем отличие понятий «ребенок», «малолетний», «несовершеннолетний»?
2. Что включает в себя защита прав и законных интересов несовершеннолетних?
3. Назовите факторы, влияющие на противоправное поведение несовершеннолетних.
4. Дайте понятие профилактики правонарушений несовершеннолетних.
5. Классифицируйте принципы профилактики правонарушений несовершеннолетних на виды по различным основаниям.

6. Что при профилактике правонарушений несовершеннолетних объединяет принципы обеспечения ответственности должностных лиц, комплексности, дифференцированности, многоаспектности, последовательности превентивного подхода?

7. Раскройте понятия «бродяжничество несовершеннолетних» и «попрошайничество несовершеннолетних».

8. В чем заключается неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних?

9. Что входит в понятие социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении?

ЛЕКЦИЯ 2. ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ЗАЩИТЫ ИХ ПРАВ

Вопросы лекции:

1. Общая характеристика систематизации субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних.
2. Классификация субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

1. Общая характеристика систематизации субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних

Нарастающие масштабы правонарушений замедляют проводимые в государстве демократические преобразования, вызывают у населения ощущение тревоги за благополучие, здоровье и даже жизнь. Значительное воздействие на состояние правопорядка в России оказывает сбалансированная работа правоохранительных и иных государственных органов, нацеленная на профилактику, выявление и пресечение административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними делинквентами. Уменьшение количества административных проступков, совершаемых подростками — важнейшая составная часть всеобщей проблемы контроля правонарушений. И, несмотря на то, что деликты несовершеннолетних в общей картине правонарушений, совершаемых в России, не занимают передовых позиций, неизбежность самого энергичного тотального препятствования им связана с тем, что дети являются будущим любого государства и дело профилактики деликтов в представленном секторе, их пресечение объективно рассматривается как значительная составляющая комплексной деятельности по воспитанию подрастающего поколения.

Защита от предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних по своей сущности — сложное явление, которое можно анализировать и как одну из задач управления обществом, и как вид упредительной правозащитной и правоохранительной деятельности определенных субъектов, и как комплекс предупредительных мер всеобщего и особого характера. В то же время, многоуровневая иерархическая система профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, является частью или подсистемой существующей в нашем государстве многопрофильной системы противодействия преступности и превенции административных деликтов, которая, в свою очередь, является частью системы более значительного уровня — социального регулирования жизни в обществе.

Несмотря на разнообразие толкований понятия «система», приведем определение, предложенное В. Н. Сагатовским: «Система — множество элементов, структура которых является необходимым и достаточным условием наличия качества данного множества»¹. «Разумеется, система не является чем-то окончательным и останавливающим развитие (это относится и к самой полной системе...). Дальнейшее познание мира будет требовать непрерывного обновления единого языка науки и лежащей в его основе системы»². Кроме того, «свойство системности предполагает наличие соподчиненности и взаимодействия элементов, ее составляющих»³.

На сегодня правозащитная и правоохранительная деятельность системы профилактики правонарушений несовершеннолетних сопряжена с организацией работы значительного количества специализированных и неспециализированных государственных и негосударственных субъектов профилактики, нацеленных на определенные объекты предупредительного воздействия и общественного контроля и на другие факторы, детерминирующие безнадзорность, беспризорность и неправомерное поведение лиц, не достигших совершеннолетия⁴.

Как мы видим, превенция административных деликтов несовершеннолетних — масштабная, многогранная проблема, в решении которой должны быть задействованными не только органы внутренних дел, но и органы Министерства просвещения Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, суды, органы местного самоуправления, разнообразные общественные формирования, крупные научно-исследовательские организации. Перечень органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их классификация по различным основаниям на виды, контуры рассматриваемой системы с научной точки зрения всегда интересовали юристов, практических работников⁵, но единого видения данного вопроса пока нет.

¹ Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. — Томск: Изд-во Томского ун-та, 1973. — С. 322.

² Там же. С. 9.

³ Кирюшина Н. Ю., Морозова Л. Б. Правовая защита детства в Российской Федерации // Наука и школа. — 2016. — № 4. — С. 11.

⁴ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2009. — С. 100.

⁵ См.: Головкина А. Г. Государственная система профилактики правонарушений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011; Остапенко Н. И.

Итак, в моделировании цельной системы профилактики социальных девиаций не достигших совершеннолетия лиц имеется некоторое количество базовых подходов. Одна группа юристов-административистов, ученых-теоретиков права, криминологов, психологов и социологов настаивает на необходимости активизации тесного взаимодействия социальных структур с правоохранительными органами в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Вторая склоняется в сторону полного отказа от вторжения органов внутренних дел в судьбы подростков-правонарушителей, полагая правильным возложить выбор мер превентивного воздействия, до совершения ими тяжких преступлений, исключительно на социально ориентированные организации (специальные учебные заведения для детей с девиантным поведением, центры социальной реабилитации молодых людей). Третья группа специалистов предлагает решительно трансформировать действующее уголовное законодательство в сторону его серьезного ужесточения относительно родителей или воспитателей, не исполняющих или исполняющих недобросовестно свои прямые конституционные обязанности по воспитанию несовершеннолетних лиц. Появляются глубокие разночтения о приоритетности устремлений в профилактической работе и среди представителей служб и подразделений полиции. Некоторые противоречия присутствует и между органами и учреждениями общегосударственной системы профилактики девиантного поведения молодежи и субъектами отправления правосудия, которые также предлагают разнообразные приемы, средства и методы для достижения поставленной цели.

Специалисты-практики и ученые, исследовавшие рассматриваемую проблематику в последние пятнадцать лет, констатировали, что на отдельно взятом территориальном уровне задачей превенции отклоняющегося поведения не достигших восемнадцатилетия лиц занимаются примерно сорок различных по своей направленности и ведомственной принадлежности как государственных, так и негосударственных органов и учреждений, отдельных должностных лиц

Основы формирования системы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004; Зайко Т. М. О системе профилактики правонарушений несовершеннолетних // Российское право: образование, практика, наука. — 2017. — № 1 (97). — С. 51–53; Беженцев А. А. Элементы системы профилактики безнадзорности, административных и иных правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав // Закон и право. — М.: Юнити-Дана, 2010. — № 6 (июнь). — С. 95–98.

и граждан. Они планируют и выполняют многообразные превентивные функции, охватывая вопросы материального и финансового обеспечения исследуемой деятельности, осуществляют поиск подростков, по отношению к которым требуется применение профилактических мер, выявляют лиц, оказывающих отрицательное влияние на их воспитание, ведут персонифицированную работу по исправлению и воспитанию делинквентов в направлении правопослушного поведения, проводят превентивную работу с их родителями и другими лицами, отрицательно воздействующими на воспитание подрастающего поколения.

Большое количество органов, учреждений, предприятий, организаций и должностных лиц, профильно занимающихся воспитательно-превентивной работой, на первый взгляд, позволяет говорить о значительной обеспеченности требуемым потенциалом сил и средств.

В настоящее время, несмотря на обилие субъектов превенции асоциального поведения молодых людей, исследователи выявили сокращение примерно на четверть субъектов государственной профилактики социальных девиаций несовершеннолетних лиц. При этом направление их деятельности стало более профильно направленным, нежели профилактическим. Определенные сегменты работы с несовершеннолетними стали осуществляться на коммерческой основе, например, информационное, физическое, оздоровительно-развивающее, культурное, этическое развитие.

2. Классификация субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних

Обращаясь к классификации субъектов профилактической правозащитной и правоохранительной деятельности, отметим, что признаки, положенные в основу деления субъектов превенции по блокам, секторам, ядрам, разнообразны.

В своих научных исследованиях В. А. Минор инициирует модификацию подхода к структурированию системы превенции административной деликтности несовершеннолетних, в соответствии с которой предлагает разделить ее на две подсистемы органов: воспитательно-профилактическую подсистему и подсистему органов реабилитации несовершеннолетних делинквентов. Воспитательно-профилактическая подсистема призвана заниматься оформлением воспитательной среды, надзором за процессами социализации подростка как индивида, ликвидацией детерминант десоциализации, развитием морально-нравственного поведения, предупреждением

антисоциальных проявлений. Подсистема органов реабилитации несовершеннолетних правонарушителей должна оказывать поддержку институтам воспитания, призвана нивелировать аномалии процесса социализации индивида, в том числе социально-экономические, заниматься воссозданием его, ресоциализацией, реабилитацией, а также упреждением административной правонарушаемости несовершеннолетних и ее рецидивности¹.

Более обстоятельной является точка зрения Г. И. Забрянского, который дифференцировал государственные и общественные объединения, реализующие предупредительные функции, по четырем ступенчатым уровням. Базис оформленного им разделения — принцип соотношения воспитательно-педагогических методик с «карательно-устрашающими». Он устанавливает систему профилактики делинквентности, правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, как сложную, этапную инфраструктуру и определяет представленное ниже деление ее центрального «ядра».

1. Формирования общесоциальной профилактики (на сегодня в России функционируют отделы по делам семьи, детей, демографии и охране прав детства; федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; государственные и негосударственные образовательные организации: дошкольные, общеобразовательные, профессионального и высшего образования; организации дополнительного общеразвивающего и предпрофессионального образования; комитеты по делам молодежи и туризму субъектов федерации; службы по труду и занятости населения; молодежные биржи труда; органы опеки и попечительства; органы управления здравоохранением; центры досуга и творчества молодежи; детские и молодежно-подростковые клубы; организации родителей несовершеннолетних, обучающихся в одной школе; центры помощи несовершеннолетним, освобожденным из воспитательных колоний и специальных воспитательных учреждений; центры новых образовательных технологий), деятельность которых обращена на обеспечение качественной социализации существенной массы подрастающего поколения, реализацию законных интересов и прав несовершеннолетних.

¹ Минор В. А. Превентивная функция административной ответственности несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2010. — С. 11.

2. Формирования первичной специальной профилактики (в России созданы органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания (центры социальной помощи семье и детям; службы, в том числе экстренной психологической помощи несовершеннолетним); специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационные центры, молодежные социальные приюты, социальные организации помощи детям, оставшимся без попечения родителей); организации для детей-сирот; особые (коррекционные) образовательные организации и классы; филантропические организации, занимающиеся с безнадзорными и беспризорными, бродяжничающими несовершеннолетними, имеющими трудности в связи с употреблением табака, спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ; ассоциации родителей районов для защиты сыновей и дочерей по принципу «соседский контроль», проявляющие реальную заботу о социально дезадаптированных несовершеннолетних и детях, находящихся в тяжелых жизненных условиях). Органы и учреждения рассматриваемой ступени системы предупреждения контактируют с несовершеннолетними, склонными к асоциальному поведению и совершению правонарушений.

3. Формирования вторичного специального предупреждения (образованы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа; специальные воспитательные и лечебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних закрытого типа; приюты-пансионы и приюты-общины для несовершеннолетних, совершивших социально опасные деяния; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП); подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (ПДН)), которые призваны перевоспитывать подростков-делинквентов, совершивших общественно опасные проступки до достижения возраста наступления юридической ответственности.

4. Формирования уголовно-правового и исполнительного предупреждения, отбывания наказания (изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (ИВС); следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы (СИЗО); воспитательные колонии Федеральной службы исполнения наказаний; попечительские советы при воспитательных колониях; родительские комитеты при отрядах воспитательных колоний, объединения родителей

осужденных несовершеннолетних; общественные юридические консультации для осужденных несовершеннолетних), основной задачей которых является пресечение повторной преступности несовершеннолетних лиц¹.

Заданная система, с точки зрения Г. И. Забрянского, должна функционировать на основе принципа, по которому каждая последующая группа инфраструктуры профилактики подключается к работе с несовершеннолетними только после безрезультатного воздействия предыдущей. Следует отметить, что Г. И. Забрянский в своих трудах включает в каждую группу институтов как государственные органы, так и общественные организации. Координация их деятельности — основа жизнеспособности представленной системы. Мы считаем, что данная классификация небесспорна и предполагает присутствие уже детально выверенного и целиком отлаженного механизма управления социальной превенцией.

По мнению Р. В. Морозовой, функцию общественной и законодательной защиты прав не достигших совершеннолетнего возраста лиц реализуют многочисленные субъекты, права и обязанности которых различны и дифференцируются по большому количеству параметров: по принадлежности к ответвлениям государственной власти, по характеру деятельности. Таким образом, для постижения характерных черт статуса данных субъектов особое значение имеет доктрина «специального правового статуса». По словам исследователя, применение указанной доктрины обнаружило то, что для анализируемой системы функция предохранения, соблюдения и реализации прав и свобод несовершеннолетних чаще является одной из задач надлежащего государственного органа, при этом данная функция в статутных правовых актах очерчивается в общем виде, обретая доскональную регламентацию в специальных нормативных актах, регулирующих вопросы юридической протекции прав несовершеннолетних. В системе субъектов защиты интересов детей она формирует масштабный сектор государственных органов, осуществляющих эту функцию с применением правовых средств (суды, органы прокуратуры, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства)².

¹ Забрянский Г. И. Снижение уровня судимости несовершеннолетних: новые подходы. — М., 1999. — С. 21.

² Морозова Р. В. Правовые и организационные основы защиты прав несовершеннолетних в деятельности милиции общественной безопасности: дис. ...

По иной, более общей, систематизации субъектов превенции правонарушений подростков их часто делят на специализированные, государственные и общественные органы и учреждения, основной задачей которых являются профилактика правонарушений несовершеннолетних и защита их прав, а также органы, которые осуществляют предупредительную деятельность наряду с другими функциями.

К специальным субъектам профилактики деликтов несовершеннолетних относятся:

— Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав¹;

— комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации²;

— Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка³;

— Уполномоченные по правам ребенка в субъектах федерации⁴;

— подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, которые комплектуются инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел⁵;

— центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей¹;

канд. юрид. наук. — М., 2001 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-i-organizatsionnye-osnovy-zashchity-pravnesovershennoletnikh-v-deyatelnosti-milits> (дата обращения: 10.09.2021).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

³ Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».

⁴ Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».

⁵ Приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 06.02.2014 № 31238).

- органы опеки и попечительства²;
- специализированные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних с девиантным поведением (открытого и закрытого типа);
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационные центры, приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей);
- государственные и муниципальные учреждения по делам молодежи (центры социального обслуживания молодежи, центры социально-психологической помощи)³;
- общественные формирования (общественные комиссии по делам несовершеннолетних, внештатные сотрудники инспекторов полиции по делам несовершеннолетних и иные общественные институты, базовыми задачами которых является превентивная деятельность с молодежью).

К следующей группе субъектов предупреждения правонарушений несовершеннолетних целесообразно причислить:

- органы государственной власти и местного самоуправления общей компетенции, осуществляющие программирование, планирование, материально-техническое обеспечение данной деятельности, контроль за ее результатами, призванные ликвидировать правовой вакуум в сегменте регулирования наименее регламентированных нормами права общественных отношений по профилактике правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста⁴;
- правоохранительные органы в целом, охватывающие органы прокуратуры и суда⁵;

¹ Приказ МВД России от 1 сентября 2012 года № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей») (зарегистрировано в Минюсте России 05.12.2012 № 26012).

² Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

³ Федеральный закон от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

⁵ Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»; федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

— институты социального воспитания — семья, образовательные организации, трудовой коллектив, учреждения культуры, спорта и досуга¹;

— учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения страны²;

— государственная служба занятости³;

— негосударственные учреждения (общественные объединения, религиозные организации, ассоциации, фонды), которые, основываясь на их уставах, осуществляют моральное, нравственное, эстетическое, трудовое, физическое воспитание и обучение молодежи и содействуют формированию у несовершеннолетних здорового образа жизни, способствуют их реабилитации в обществе и ресоциализации, координируют деятельность с государственными учреждениями, осуществляющими мероприятия по предотвращению пределиктного поведения и правонарушений не достигших совершеннолетнего возраста лиц.

В перечисленных органах в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Участие в данной деятельности других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном федеральным законодательством или законодательством субъектов Российской Федерации⁴.

Стало быть, субъектами системы превенции административных деликтов несовершеннолетних лиц в широком смысле следует считать совокупность государственных и негосударственных органов и учреждений, реализующих в качестве базовой или одной из своих функций деятельность, сконцентрированную на формировании

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

³ Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

⁴ Схематично систему профилактики правонарушений несовершеннолетних см.: Административная деятельность полиции: учебное наглядное пособие / под ред. В. А. Кудина. — 4-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. — С. 172.

положительной среды социализации подрастающего поколения, протекцию и охрану законных прав и свобод несовершеннолетних, коррекцию девиантного поведения, реагирование на правонарушения несовершеннолетних лиц предусмотренными законодательством мерами.

На данном этапе деятельности государственной модели профилактики социальных отклонений детей и подростков законодательно выделены следующие субъекты профилактики: «комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, 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 (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции)»¹.

Должностным лицом, координирующим комплексную деятельность в сфере надзора за соблюдением законных прав и интересов лиц, не достигших восемнадцатилетия, является Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка является сравнительно новым в мировой практике. Институт детского омбудсмана впервые был учрежден в Норвегии в 1981 году. В настоящее время в большинстве европейских государств на национальном и региональном уровнях учреждены Уполномоченные по правам ребенка, которые интегрированы в Европейскую сеть детских омбудсменов (European Network of Ombudspersons for Children — ENOC), имеющую штаб-квартиру в здании Совета Европы в Страсбурге. Существуют также две сети, объединяющие детских омбудсменов стран Южной Америки и государств Юго-Восточной Азии².

Конструирование федерального института Уполномоченного по правам ребенка, вытекающее из целого комплекса международных обязательств России, давно обсуждали специалисты, работающие с детьми и в интересах детей. К настоящему моменту современные

¹ Ст. 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

² Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2014. — С. 94.

условия жизни требуют функционирования подобного учреждения ввиду огромного количества вопросов, связанных с обеспечением прав детей, которые находятся на стыке разных ведомств и поэтому требуют пристального внимания.

Таким образом, с 1 сентября 2009 года в соответствии с указом Президента Российской Федерации от № 986¹ в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

В функции Уполномоченного по правам ребенка входят анализ обращений несовершеннолетних правонарушителей; проведение обследований в местах и учреждениях закрытого типа, где принудительно содержатся несовершеннолетние делинквенты; изучение ситуации по реализации прав и свобод несовершеннолетних; мониторинг нормативно-правовой базы и практики ее применения в отношении несовершеннолетних правонарушителей; инициирование нормативных правовых актов по закреплению дополнительных гарантий защиты прав несовершеннолетних делинквентов; содействие социальным инициативам по реализации проектов, направленных на протекцию прав несовершеннолетних делинквентов; разъяснительная работа по вопросам протекции прав несовершеннолетних правонарушителей.

Существенная роль в процессе предупреждения безнадзорности и деликтов несовершеннолетних отводится органам внутренних дел в целом и инспекторам полиции по делам несовершеннолетних — в частности. Профилактическая функция органов внутренних дел — это не только их право, но и прямая обязанность, установленная законом. Например, в федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»² в ст. 2 в числе основных направлений деятельности полиции названы «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений», правда, безотносительно к категории правонарушителей. Ст. 12, где перечисляются обязанности полиции, предписывает полиции участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; осуществлять розыск несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно

¹ СЗ РФ. 07.09.2009. — № 36. — Ст. 4312.

² СЗ РФ. 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.

ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием.

Кроме того, в ведомственных нормативных документах МВД России профилактика и пресечение деликтов несовершеннолетних лиц органами внутренних дел детализируется и причисляется к важнейшим направлениям их деятельности.

Имея широкий спектр возможностей по пресечению неправомерных действий, полицейские применяют арсенал самых разнообразных по юридической силе воздействия мер профилактики: от общепрофилактических мер убеждения до применения специальных мер принуждения — физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Следовательно, органы полиции имеют реальную возможность энергично воздействовать на массу отрицательных криминальных факторов методами, присущими только им.

Таким образом, в лекции раскрыты основные базовые научные подходы построения комплексной системы превенции социальных отклонений несовершеннолетних, элементы системы упреждения предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних разделены на специализированные государственные и общественные органы и учреждения, основной задачей которых является профилактика правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, защита их прав, и органы, которые осуществляют профилактическую деятельность наряду с иными функциями.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите формирования общесоциальной профилактики правонарушений несовершеннолетних.
2. Назовите формирования «первичной» специальной профилактики правонарушений несовершеннолетних.
3. Назовите формирования «вторичной» специальной профилактики правонарушений несовершеннолетних.
4. Перечислите формирования уголовно-правового и исполнительного предупреждения правонарушений несовершеннолетних, отбывания наказания.
5. Назовите состав и задачи Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.
6. Какова роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц?

7. Каковы функции Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка?

8. Как организована деятельность образовательных организаций по профилактике правонарушений учащихся и оказанию помощи несовершеннолетним?

9. Назовите направления деятельности органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления несовершеннолетними лицами алкогольных напитков и наркотических средств.

10. Перечислите особенности и способы усовершенствования защиты и восстановления прав не достигших совершеннолетия лиц органами опеки и попечительства.

11. Как организована работа специализированных учебно-воспитательных учреждений для несовершеннолетних с девиантным поведением (открытого и закрытого типа)?

ЛЕКЦИЯ 3. ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Эволюция профилактики правонарушений несовершеннолетних в Киевской Руси, Московском государстве и Российской империи.
2. Ретроспектива профилактики правонарушений несовершеннолетних в Советском Союзе.

1. Эволюция профилактики правонарушений несовершеннолетних в Киевской Руси, Московском государстве и Российской империи

Для придания перспективного и комплексно организованного характера правозащитной и правоохранительной административной деятельности всех элементов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в современной России требуется доскональный и кропотливый анализ накопленного в этой сфере опыта, его положительных и отрицательных сторон, глубокое «зондирование» которого позволит лучше рассмотреть их социально-правовую сущность, место в государственном механизме и тенденции дальнейшей эволюции. Важность изучения положительных историко-правовых аспектов развития государственной системы в сфере профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, для определения возможных перспектив использования в современных условиях подчеркивают многие ученые¹.

¹ См.: Чмырев С. Н., Шумакова Е. В. Историко-правовые аспекты развития государственной системы в сфере предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними // Юридический вестник ДГУ. — 2016. — № 2. С. 129; Беляева Л. И. Отечественный опыт предупреждения правонарушений несовершеннолетних (сер. XIX — нач. XX вв.) // Уголовный закон Российской Федерации: проблемы правоприменения и перспективы совершенствования материалы всероссийского круглого стола. — 2015. — С. 173–177; Чернова М. А. Развитие ювенальной юстиции в дореволюционной России // Социально-экономические явления и процессы. — 2015. — Т. 10. — № 6. — С. 171–175; Дощицын А. Н. Ретроспективный обзор нормативного правового регулирования профилактики и противодействия преступлениям несовершеннолетних в дореволюционной России // История государства и права. — 2014. — № 11. С. 19; Беженцев А. А. Эволюция отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. — 2013. — № 2. — С. 3–6.

Проводя ретроспективу развития звеньев цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних лиц, подчеркнем, что изучаемая проблематика не является новой и корнями уходит в Киевскую Русь, когда начали делаться первые шаги к перевоспитанию детей, склонных к асоциальным поступкам¹.

В дохристианский период на Руси существовала традиция, согласно которой заботиться о сиротах должна была вся славянская община, однако это происходило не всегда, так как обязательных законов на этот счет не существовало и меры наказания за их нарушения отсутствовали. Появление непосредственно административной заботы со стороны государства о детях-сиротах отмечается на территории нашего Отечества лишь с принятием христианства. В ст. 99 «Русской Правды» говорится об обязанности опекунов «печаловаться» о сиротах: «Если останутся в доме (после смерти отца) малолетние дети и не будут еще способны сами о себе позаботиться, а их мать выйдет (снова) замуж, то дать их вместе с движимым и недвижимым имуществом под опеку ближайшему родичу до тех пор, пока не подрастут; (при этом) товар передать (опекуну) в присутствии свидетелей... Если же (он) что-либо утратил, то за все ему (следует) заплатить тем самым детям наличностью»². В случае невыполнения данного правового предписания к нарушителю применялись административные меры со стороны государства.

В период царствования Ивана Грозного забота о сиротах впервые поручается государственным учреждениям, создается церковный Патриарший приказ, в ведение которого были переданы Сиротские дома. В сборнике решений «Стоглавого собора» 1551 года предписывалось каждой церкви открывать так называемые училища «для наставления детей грамоте», а также создавать богадельни для нищих и немощных.

Через весь период правления Ивана Грозного проходит дискуссионный педагогический принцип того времени: «воспитания в добром наказании». Родителям надлежало: «отпрысков любить и беречь и страхом спасать; уча и наказуя, и рассуждая раны возлагать. Казни сына своего от юности, и будет покоить тебя на старости; не ослабевай бия младенца; если жезлом бьешь его — не умрет, но здоров будет;

¹ Беляева Л. И. Зарождение и развитие в России практики предупреждения преступлений несовершеннолетних // Организационно-правовые проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. — М., 1999. — С. 53.

² Памятники русского права. Русская Правда. — М., 1956. — Вып. IV. С. 232–261.

бия его по телу, душу его избавляешь от смерти»¹. В сиротских домах телесные наказания так же широко применялись к детям.

В период правления Ивана Грозного действовал «Домострой» — первый по своей природе сборник правил, рекомендаций и инструкций по большинству направлений жизнедеятельности народа и семьи, включая социальные, семейные, хозяйственные и православные вопросы. И хотя данный сборник не носил статуса нормативно-правового акта, он оказывал весьма существенное влияние на жизнь всего общества того времени. По мнению философа Т. В. Чумаковой, «Домострой» был чем-то вроде бытовой Библии, которую были обязаны соблюдать русские люди, все до единого, «занимая среднее положение между этикой и политикой, он по сути является философией человеческой жизни, занятой поиском духовных оснований повседневности»². Особое внимание сборник уделял именно положению детей в семье, он предписывал их поучать и воспитывать (в том числе при помощи физического воздействия: «“Любя же сына своего, учащай ему раны — и потом о нем возвеселишься. Наказывай сына своего с юности и порадуешься за него в зрелости его, и среди злых им похвалишься, и позавидуют тебе враги твои”, — зафиксировано в «Домострое»³), девочек должны учить рукоделию, а мальчиков — каждый своему мастерству по потребностям. Дочерям с малолетства советуется накапливать приданое из тканей, облачений и посуды. Отцов и матерей требовалось почитать и во всем им послушаться, в противном случае детям угрожает отлучение от церкви.

Как видим, несмотря на существенную дискуссионность и условную нормативность, «Домострой» тем не менее содержал существенные санкции за непослушание детей родителям. Анализируя данный период, считаем, что государством значительная часть ответственности за противодействие противоправным проявлениям со стороны несовершеннолетних делегировалась родителям в официальном порядке. В этой связи были, что называется, «прописаны полномочия» родителей, а также ответственность детей за неисполнение данных полномочий. Несмотря на некоторую очевидную противоречивость ряда

¹ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. — М., 1894. — Т. 7. — С. 21.

² Чумакова Т. В. В человеческом жителстве мнози образы зрятся // Образ человека в культуре Древней Руси. — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2001. С. 135.

³ Михайлов А. В. К вопросу о редакциях домостроя, его составе и происхождении (В переводе на современный язык). — СПб., 1889. — С. 60.

формулировок, нельзя не отметить, что определенные аспекты имели право на существование и в дальнейшем сказались на минимизации преступности и иной противоправной деятельности несовершеннолетних лиц.

До первого печатного свода правовых норм России, текст которого был разослан в приказы и на места («Соборного уложения», принятого в 1649 году в Москве), с одобрения царя Алексея Михайловича Романова в законодательстве, регламентирующем уголовно-правовые отношения, было прописано: «... чтобы Московского государства всяких чинов людем от большего до меньшаго..., суд и расправа была во всяких делах всем равна»¹, что в полном объеме уравнивало положение несовершеннолетних лиц с совершеннолетними в производстве по делам о правонарушениях и убирало особое привилегированное положение подростков-правонарушителей.

В следующие десятилетия государство впервые на высшем законодательном уровне на всей территории централизованного Московского государства регламентирует, что субъектами правонарушения признаются лица старше семи лет, принадлежащие к любым сословиям. Л. М. Василевский указывает, что «само упоминание о преступлениях несовершеннолетних (отдельно от общей преступности) относится к Сыскному приказу 1666 года, где говорится, что «аще семи лет отрок убьет кого, не повинен есть в смерти»². Данный возраст указан неслучайно, так как именно с семи лет ребенок допускался к таинству исповеди, с этого момента за ним признавалась свобода воли.

Исследуя данную норму, необходимо отметить несколько аспектов. Во-первых, возраст преступника впервые был введен в качестве признака, дифференцирующего уголовную ответственность за преступления. Во-вторых, дифференциация в данном случае имела чисто практический характер и заключала в себе конкретные обстоятельства освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетнего отдельно взятого возраста. В-третьих, дифференциация носила сложный характер. Помимо обязательного требования о возрасте преступника, дифференцирующим признаком был вид преступления, которое данное несовершеннолетнее лицо совершило. В качестве такового преступления было наиболее тяжкое — убийство.

¹ Дмитриев Ф. М. История судебных инстанций и гражданского апелляционного производства от Судебника до Уложения о губерниях. — М., 1959. — С. 187–224.

² Василевский Л. М. Детская преступность и детский суд. — М., 1923. — С. 12.

При Петре I преступлениям несовершеннолетних достаточное внимание не уделялось. Одно из немногих упоминаний о данном институте было реализовано в нормах Воинского устава 1716 года, где говорилось о необходимости применения телесных наказаний к «младенцам», совершившим воровство¹. Подобная норма вызывает определенные вопросы и недопонимание. Кого Петр I относил к младенцам? На сегодняшний день под данным термином следует понимать ребенка в период от рождения до первых лет жизни. Естественным образом, данные лица не могли стать субъектом каких-либо преступлений. Иное утверждение будет граничить с абсурдом и носить характер нонсенса. Тем не менее именно данный термин был использован законодателем того времени. Также не раскрывается, какие именно телесные наказания могли быть применены к несовершеннолетнему за совершение им преступления. В данном случае важна позиция законодателя относительно дифференциации ответственности несовершеннолетнего. Могли ли быть применены к нему такие же наказания, что и к взрослым преступникам, или все же существовали некоторые ограничения в данном случае? К сожалению, законодатель периода правления Петра I не дал четких ответов на указанные вопросы.

Тем не менее, несмотря на всю скудность норм об ответственности за правонарушения несовершеннолетних, можем констатировать тот факт, что законодатель наметил путь дифференциации ответственности за совершение одних и тех же преступлений взрослыми и несовершеннолетними преступниками.

В 1742 году Сенат вместе с президентами коллегий учредил, что малолетство, для обоих полов, необходимо считать до семнадцати лет, и что таковых мальчиков и девочек нельзя подвергать единообразным со взрослыми наказаниям². Малолетних детей запрещалось бить кнутом, пытать, приговаривать к смертной казни; для них данные наказания заменялись ударами плетью и помещением в монастырь: «на исправление для употребления их там на всякие тяжелые монастырские работы, чтобы они никогда праздны не были, а по освобождению из монастырей повелевалось их отсылать в те места,

¹ Воинский устав 1716 года // Полное собрание законов Российской империи. Т. V. 1713–1719 гг. — СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. — С. 378.

² Указ Сената от 23 августа 1742 года // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XII. 1740–1743 гг. — СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. — С. 591.

откуда, кто прислан, а из этих мест отсылать их в прежние жилища, где быть им вечно, и ни к каким делам не определять, а при том выпуске им накрепко на письме подтвердить, чтобы они то свое преступление памятовали до смерти и впредь бы от подобных тому продерзостей весьма остерегались; буде и затем паки явятся в таких же продерзостях, то с ними поступлено будет по государственным правилам безо всякия пощады. За меньшие же преступления они или во все освобождались от ответственности, или мера их наказания значительно смягчалась»¹.

Следом, указом от 26 июня 1765 года, были оговорены два возрастных предела по отношению к лицам, не достигшим совершеннолетия: «безусловная судимость» (то есть минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности) устанавливалась в десять лет, «возраст смягчения» был установлен до семнадцати лет.

Определенные тождественные черты с действующими в современной Российской Федерации административными коллегиальными органами, принимающими решения об административной ответственности несовершеннолетних делинквентов², были присущи Совестьным судам, учрежденным в 1775 году Екатериной II, которым были переданы все дела о малолетних правонарушителях для решения вопросов на основании принципа «естественной справедливости».

До введения Совестьных судов обобщение уголовных норм права было проведено в 1715 году монархом Петром I при создании «Артикула воинского». Несмотря на то, что по данному нормативному правовому акту к обстоятельствам, смягчающим уголовное наказание, относилось малолетство лица, совершившего преступление, крайне низкий возраст уголовной ответственности, чрезмерно жесткие санкции и большое количество квалифицирующих признаков часто

¹ Цит. по: Таганцев Н. С. Уголовное право (Общая часть) // Все о праве. Компас в мире юриспруденции. — Ч. 1. — 1902 [Электронный ресурс] // URL: <http://allpravo.ru/library/doc101p0/instrum105/item844.html> (дата обращения: 10.09.2021).

² Делинквент — понятие, используемое по отношению к малолетним нарушителям социальных норм, в том случае, если само нарушение недостаточно серьезно, чтобы считать нарушителя преступником и привлекать его к уголовной ответственности (см.: Дорофеева Ж. П. Превенция административной деликтности несовершеннолетних: научно-практические основы формирования государственных программ и их реализация в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2016. — С. 9).

приводили к тому, что общие суды часто выносили весьма суровые приговоры и назначали не достигшим совершеннолетия лицам такие наказания, как каторжные работы и даже смертную казнь.

В противовес этому, Совестные суды должны были подходить к рассмотрению дел с малолетними фигурантами не только на основании нормативно-правовых актов. Их деятельность базировалась на нормах морали, нравственности и духе справедливости, отталкиваясь от принципов личной ответственности, достоинства, великодушия и человеколюбия. Но, с позиции некоторых современных ученых¹, на практике решения Совестных судов не отличались гуманностью и мягкостью в отношении подростков и они, просуществовав более пятидесяти лет, были упразднены в 1828 году.

В целом при императрице Екатерине II был высказан тезис о необходимости осуществления превенции преступлений как о превалирующем направлении противодействия преступности. Данный принцип распространялся на все без исключения виды преступлений, в том числе и совершенные несовершеннолетними. Помимо этого, впервые были приняты профильные нормативно-правовые акты относительно уголовной ответственности несовершеннолетних и особенностей уголовного судопроизводства в данных случаях. В Указе от 26 июня 1765 года «О производстве дел уголовных, учиненных несовершеннолетними, и о различии наказания по степени возраста преступников» был прописан непосредственный запрет на применение пыток к малолетним детям до десяти лет². Данные субъекты передавались для реализации наказания родителям или помещику.

Существенное внимание императрица уделяла также особенностям отбывания наказаний несовершеннолетними за совершенные ими уголовные преступления. Екатерина II прекрасно осознавала возможность неблагоприятного влияния на несовершеннолетних исправительных учреждений общего вида, где, помимо несовершеннолетних, содержались и взрослые преступники самых различных «мастей». Несовершеннолетние, подвергнутые подобному влиянию, выйдя

¹ См.: Бабушкин А. В. Настольная книга юриста-ювеналиста. — М., 1999. — С. 5; Садовникова М. Н. Некоторые аспекты ресоциализации несовершеннолетних, совершивших преступления, в свете ювенальной юстиции // Сибирский юридический вестник. — 2004. — № 4. — С. 64.

² Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XVII. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. — С. 174–175.

из исправительного учреждения, как правило, не исправлялись, а, напротив, получали четкое представление о «правильности» намеченного ими преступного пути, а также несколько «ценных советов» относительно того, каким образом лучше организовывать свою преступную деятельность. В результате уровень рецидивной преступности несовершеннолетних резко возрастал.

В этой связи императрицей был предпринят ряд шагов по улучшению сложившейся ситуации. Изначально Наказом Екатерины II была введена норма, в соответствии с которой был провозглашен принцип отделения взрослых заключенных от лишенных свободы несовершеннолетних. Далее было необходимо создание специализированных учреждений, в которых бы содержались несовершеннолетние заключенные. Так, в городах Москве, Санкт-Петербурге, Киеве, Саратове образовывались специальные учреждения, где содержались несовершеннолетние правонарушители, а также дети заключенных. 8 апреля 1782 года Екатериной II утвержден «Устав благочиния, или полицейский» — законодательный акт, регулирующий правовой статус полицейских органов, их главные направления деятельности, задачи, функции, систему и структуру. По данному документу полиции была поручена функция по контролю за общественными организациями, в том числе за теми, где содержались (находились на попечении, воспитании или перевоспитании) молодые люди.

В начале XIX века в Российской империи начинает вырабатываться научный подход к исследованию проблемы превенции и пресечения правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Реформирование российского социума, потребность трансформации законодательства вызвали, прежде всего, необходимость в разработке правовых основ предотвращения правонарушений и перевоспитания лиц, не достигших совершеннолетия. Вместе с вопросами юридической, в первую очередь, уголовной ответственности и наказания подростков за совершенные противозаконные действия и бездействие активизировался поиск путей организации исправления и перевоспитания подростков-правонарушителей.

В 1819 году дела общественного призрения были переданы Министерству внутренних дел Российской империи, в подчинении которого устанавливались следующие организации: лечебные, богадельни, воспитательные, работные и исправительные дома. В 1828 году Хозяйственным департаментом перед министром был поставлен вопрос о необходимости сокращения воспитательных домов вследствие значительной

смертности детей, недостаточного материально-технического обеспечения, помещения в них без достаточного основания разнообразных категорий не достигших совершеннолетия лиц (солдатских, крестьянских, незаконнорожденных детей). Комитетом министров было принято решение впредь не открывать новых заведений в губерниях, и принимать в них исключительно несовершеннолетних, «поднятых полицией и не имеющих родственников»¹. При Комитете Санкт-Петербургского Попечительного общества о тюрьмах в 1843 году открылся Приют для арестантских детей². В 1855 году Общество попечительное о тюрьмах и комитет по разбору нищих были переданы в Министерство внутренних дел Российской империи, а министр становился по должности президентом попечительского общества.

Шагом на пути эволюции законодательства применительно к содержанию молодых людей в местах заключения стал первый общегосударственный акт в данном направлении: «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных» 1832 года. В нем прописывались три разряда осужденных: важные, маловажные и бродяги. Для каждого разряда необходимо было отводить отдельное запираемое помещение. Помимо этого, строго воспрещалось сажать женщин в одно помещение с мужчинами, а малолетних и несовершеннолетних — со взрослыми и пожилыми людьми.

«Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года (издание 1885 года) признавало, что дети от семи до десяти лет не должны были подвергаться установленному в законах наказанию. Малолетних преступников было необходимо в кратчайшие сроки передавать родителям или положительно характеризующимся родственникам для возвращения на путь истины и исправления на дому.

Таким образом, период детства устанавливался с рождения до десяти лет. Период отрочества (от десяти до семнадцати лет) предполагал смягчение для несовершеннолетних наказания даже по отношению к отрокам, совершившим тяжкие преступления, к примеру, их нельзя было бить кнутом и публично наказывать плетью, детей от десяти до четырнадцати лет нельзя было приговорить и к каторжным работам.

¹ Указ от 26 июня 1765 года «О производстве дел уголовных, учиненных несовершеннолетними, и о различии по степени возраста преступников» // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. I. Т. XVII. № 12.424.

² Учреждения для управления губерний Всероссийской империи, 7 ноября 1775 года // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. I. Т. XX. № 14392.

Юность (от семнадцати до двадцати одного года) по Уложению признавалась только причиной уменьшения уголовной ответственности. Уголовный закон при этом отмечал случаи назначения юным подросткам наказаний как исправительных, так и уголовных. Из наказаний исправительных низкие наказания в Уложении применялись со смягчением на одну или две степени, но без замены; ссылка на поселение или отдача в арестантское отделение, или рабочий дом заменялись для юных подростков отдачей на военную службу. По отношению к наказаниям уголовным к юным подросткам применялись высшая мера наказания (смертная казнь), ссылка на поселение. Однако бессрочная каторга заменялась срочной, а каторжные сроки сокращались на треть.

Помимо вышеописанных общих правил об ответственности малолетних и несовершеннолетних, «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» содержало некоторые особые правила о смягчении их юридической ответственности. Так, по ст. 143 в случаях, когда не достигший совершеннолетия был вовлечен в преступление совершеннолетним лицом, наказание снижалось на одну или две степени.

Большое количество детей, нуждающихся в помощи, детей-сирот и беспризорных детей, правонарушителей появилось в годы войн и междоусобиц. В это тяжелое время основную заботу о таких детях взяла на себя церковь. Следуя идеям Петра I, развивалась система монастырей, которые взяли на себя функции приютов. В этой связи следует отметить некоторую особенность русской церкви в деле призрения сирот, в отличие от церкви западной. Русская церковь, кроме этого, выполняла и обеспечивающую функцию.

Установление системы монастырей привело к тому, что в XIX веке Русская православная церковь возложила на себя решение крайне важных задач по содержанию, воспитанию, обучению, лечению детей, оставшихся без попечения родителей. Почти все наиболее крупные православные обители нашего Отечества того периода славились не только духовной жизнью монахов и монахинь, уникальными мастерскими, больницами, амбулаториями, но и приютами для детей.

В рассматриваемый период создаются частные приюты, а также попечительские советы и другие благотворительные общества, проектируется система управления подобными учреждениями. В Москве и Санкт-Петербурге такими организациями управляли советы, а в губернских и уездных городах — попечительства. И вновь необходимо отметить в этом роль церкви: создавались приходские

благотворительные организации, которые также многое делали для детей-сирот. Такая частная и приходская благотворительность ставила перед собой задачи обеспечения, образования, духовного воспитания детей-сирот и, помимо прочего, подготовку их к будущей профессии.

Важным этапом работы с несовершеннолетними правонарушителями в дореволюционной России можно назвать закон «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» от 1864 года, по четвертой части которого («Судебный устав») в России были сформированы специализированные комиссии для детей-правонарушителей. В ст. 6 данного Устава появлялся особый институт исправительных учреждений для юношей и девушек, не достигших семнадцати лет, а для детей от четырнадцати до шестнадцати лет был сформирован новый тип учреждений — исправительные приюты. Новый нормативно-правовой документ позволял помещать осужденных малолетних в исправительные приюты или колонии, но не по всей территории страны, а только там, где данные учреждения были созданы.

С середины 1860-х годов в России начинают создаваться два вида воспитательно-исправительных заведений для несовершеннолетних: сельскохозяйственные по профилю деятельности именовались исправительными колониями; городские, обучающие ремеслам, назывались исправительными приютами.

Принятые 5 декабря 1866 года Правила для исправительных приютов позволяли учреждать приюты не только правительству, но и земствам, общественным и духовным установлениям, частным лицам с разрешения МВД Российской империи (в то время все приюты находились в ведении Министерства внутренних дел) и по согласованию с Министром юстиции. Заведующими назначались исключительно лица с педагогическим образованием. В приютах в обязательном порядке изучались религия, чтение, письмо, арифметика, математика, география, по возможности преподавались и иные предметы. Побег из приюта не рассматривался как уголовное преступление, сам же беглец возвращался обратно и содержался под более строгим надзором. Большинство выпускников находились под покровительством работников приюта и после того, как покидали его стены. Отметим и тот факт, что большая часть приютов, образованных в России в первые двадцать лет после принятия закона 1864 года, были открыты общественными организациями или частными лицами.

В 1872 году на Международном тюремном конгрессе в Лондоне впервые было решено, что суд над несовершеннолетними должен

осуществляться по особым правилам. В 1891 году на Третьем съезде работников исправительных заведений для несовершеннолетних было принято решение, что судопроизводство в отношении детей должно носить упрощенный характер.

В 1876 году был подписан Устав «О предупреждении и пресечении преступлений»¹, закрепивший обязанности по профилактике безнадзорности, беспризорности и упреждению правонарушений среди молодых людей за полицией и частично за руководителями учебных заведений, за педагогами, владельцами домов и дворниками. На полицию в ту эпоху возлагался достаточно значительный объем предупредительных функций, включая гласный и негласный контроль за подростками, склонными к совершению противозаконных деяний.

В конце XIX века тенденция гуманизации уголовного законодательства в отношении несовершеннолетних продолжала сохраняться и стала приобретать повсеместный и перманентный характер, выразившийся, в частности, в принятии целого ряда нормативно-правовых актов в данном направлении. Среди них можно отметить следующие правовые документы:

1. Закон Российской империи от 20 мая 1892 года «Об изменении постановлений, касающихся обращения в исправительные приюты и содержания в них малолетних преступников»;

2. Закон Российской империи от 2 февраля 1893 года «О предоставлении исправительным приютам права заключения условия об отдаче выпускаемых воспитанников в наем или обучение»;

3. Закон Российской империи от 8 февраля 1893 года «Об изменении порядка заключения и пересылки несовершеннолетних, состоящих под следствием и судом».

В совокупности действие указанных нормативно-правовых актов привело к следующим изменениям относительно уголовной ответственности несовершеннолетних и института борьбы с правонарушениями не достигших совершеннолетнего возраста лиц. Во-первых, был введен запрет на применение целого ряда наказаний в отношении несовершеннолетних (пытки, смертная казнь, каторга). Во-вторых, был сохранен и несколько усовершенствован в части, касающейся правового изложения, запрет на поселение несовершеннолетних со взрослыми заключенными. В-третьих, были расширены возрастные

¹ Российское законодательство X—XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — Т. 5. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 411.

рамки применения исправительных мер — подростки от десяти до четырнадцати лет и от четырнадцати до семнадцати лет могли быть отданы под надзор родителей и опекунов, помещены в приют и колонии для несовершеннолетних; возраст условной вменяемости был повышен до семнадцати лет.

Характеризуя позицию законодателя XIX века по вопросу уголовной ответственности и борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, необходимо отметить двойственность последствий принятых им норм. Так, с одной стороны, принятые нормы были большим шагом по направлению всеобщей гуманизации уголовно-правовой политики, тенденции которой были намечены еще в XVIII веке, а в некоторых европейских государствах в более ранние периоды. Данная тенденция сохранила свое существование и по сей день. Тем не менее, с другой стороны, статистические показатели преступности несовершеннолетних в тот период, говорят о существенном росте противоправной деятельности лиц, не достигших совершеннолетия. Так, Е.Н. Тарновский, проанализировав преступность несовершеннолетних в России и проследив ее состояние на протяжении двенадцати лет (с 1884 по 1895 годы), сделал вывод о том, что за указанный период она возросла вдвое по сравнению с преступностью взрослых. Так, количество лиц, не достигших совершеннолетия, осужденных как общими, так и мировыми судами (по так называемым «тюремным делам», то есть влекущим для взрослых заключение в тюрьме), повысилось на 15 %, тогда как количество взрослых, осужденных за этот период, увеличилось только на 7 %. В общих судах несовершеннолетние до семнадцати лет (включительно) составляли 2,1 % от всех осужденных, а в мировых — 5,5 % (1890–1895 годы)¹. То есть, к сожалению, безусловно правильные идеи законодателя того периода о гуманизации уголовного права, прежде всего, в отношении несовершеннолетних, были восприняты неверным образом самими непосредственными объектами подобной гуманизации — несовершеннолетними лицами.

Причин в данном случае, на наш взгляд, множество. Одной из важнейших причин в данном случае следует считать обстановку, которая сложилась в семье в тот период развития государства. А. И. Зак, характеризуя детскую преступность в дореволюционной России и ее детерминанты, отмечал, что причины широкого

¹ Тарновский Е. Н. Преступность несовершеннолетних в России. М., 1899. — С. 37.

распространения преступлений указанной категории кроются в «невыносимой семейной обстановке — ребенка или выгоняют из дома, или же ему там так плохо, что он сам убегает из него, предпочитая полуголодное скитание по городским трущобам тому теплу и сытости, которые ему может предоставить семейный очаг»¹.

Во второй половине XIX века в период царствования императора Александра II были проведены масштабные преобразования в судебной системе; профилактика преступлений и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, становится одним из приоритетных направлений деятельности общества и государства. Далее 2 июня 1897 года был принят закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений об их наказуемости»². В этот период активно эволюционируют правовые основы предупредительной политики, существенная роль в которой принадлежит не только органам государственной власти, но и сплоченным формированиям общественности. Именно активная инициатива последних позволила решить сложнейшие задачи по организации квалифицированного профессионального обучения противоправно настроенных подростков и создать значительное количество специализированных заведений для проживания и социализации детей-арестантов и несовершеннолетних делинквентов.

Первые такие учреждения появились в 1880-е годы в крупных городах нашей страны, но ввиду того, что многие из них создавались и получали финансирование только из средств частных лиц, данные акции благотворительного характера не всегда заканчивались позитивно. Большинство подобных заведений были смешанного типа, и поэтому в них, как правило, проживали несовершеннолетние из различных категорий: сироты, нищие, бродяги, подростки склонные к асоциальному поведению, административные правонарушители, бывшие преступники.

Существенным подспорьем в помощи беспризорным детям и в социализации оступившихся подростков в более поздний период стали специализированные «рабочие дома» для несовершеннолетних. Они содержались за счет частных инвестиций и носили общедоступный характер, туда можно было обратиться без направления

¹ Зак А.И. Характеристика детской преступности // Дети-преступники / под ред. М.Н. Гернета. М., 1912. С. 118–119.

² Российское законодательство X—XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — Т. 5. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 451–458.

от государственных властей. Такие учреждения существовали в Москве, Санкт-Петербурге, Костроме, Харькове¹. Получение профессии в работных домах происходило путем обучения пришедших туда подростков-правонарушителей не мастерами-педагогами, а бывшими воспитанниками этих заведений.

Редким в мировой практике стал позитивный опыт Российской империи по организации в начале XX века так называемых «кораблей-приютов», которые набирали команду юнг среди детей, оставшихся без родителей, безнадзорных, беспризорных и не имеющих средств к существованию, то есть пока не совершивших какого-либо противоправного деяния, но близких к тому, чтобы нарушить закон. Документально подтверждено, что корабли-приюты для несовершеннолетних существовали по меньшей мере в трех морских городах: Таганроге, Кронштадте и Севастополе. Позитивным было, в первую очередь, то, что подростки до 90 % времени находились в плавании либо не покидали корабль, что само по себе минимизировало возможность совершения общественно опасных действий и бездействия. Деятельность по воспитанию несовершеннолетних носила углубленный характер: помимо общеобразовательной программы, преподававшейся во всех исправительных заведениях, детей обучали морскому делу и корабельным правилам².

Приблизительно в этот же период появляется еще один вид воспитательных учреждений — «трудовые колонии». Так как российское законодательство до определенного момента расплывчато определяло смысл и назначение подобного рода заведений исправительного характера, все они имели различное наименование, их деятельность строилась на диверсифицированных подходах к организации предупредительной деятельности. Так, одни считали, что исправительные заведения для несовершеннолетних правонарушителей являются разновидностью организаций с воспитательной направленностью, другие, в противовес этому, акцентировали внимание на их карательной ориентации превентивного характера. Но в 1909 году эта дискуссия была завершена, так как приоритетным направлением деятельности

¹ См.: Залеский В. Ф. Попечение о беспризорных и покинутых детях. — Казань, 1917. — 472 с.

² См.: Первый в России приют-корабль в городе Таганроге // Трудовая помощь. — 1907. — № 3. — С. 392–393.

учреждений для несовершеннолетних преступников на законодательном уровне было прописано, в первую очередь, их воспитание¹.

Весьма низкая эффективность применения наказания в отношении некоторых категорий правонарушителей, в том числе не достигших совершеннолетия, стала причиной появления средств уголовно-правового воздействия, основанных на индивидуальных особенностях личности. «Уголовное уложение» 1903 года в качестве правовых последствий совершения преступления предусматривало:

— меры воспитательного характера, применяемые к несовершеннолетним (ст. 41);

— меры принудительного лечения в отношении лиц, совершивших преступные деяния, страдающих психическим расстройством (ст. 39);

— специальную конфискацию имущества (ст. 36), а также ряд иных мер воздействия, не являющихся карой (наказанием) и не содержащих в себе отрицательной оценки вины лица, совершившего преступление².

19 апреля 1909 года по инициативе Главного тюремного управления был принят закон «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних», детально определивший условия содержания несовершеннолетних заключенных. На этапе генезиса было создано всего 11 подобных заведений.

Создание в 1910 году в Санкт-Петербурге первого специализированного судебного органа по делам малолетних ознаменовало новый прогрессивный этап развития органов и учреждений по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Здесь пристального внимания заслуживает оформление при Санкт-Петербургском особом суде попечительской части, включавшей в себя положительно характеризующихся попечителей из числа совершеннолетних лиц, в большинстве своем имеющих глубокие познания в психологических особенностях личности несовершеннолетних делинквентов, педагогике, и призванных обеспечить процесс эффективной реабилитации и ресоциализации подростка. Попечитель как помощник судьи, зная основы

¹ См.: Закон Российской империи от 19 апреля 1909 года «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних» // СУ. — 1909. — Отд. 1. — Ст. 547.

² Уголовное Уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. — Киев, Петербург, Харьков. — Южно-Русское книгоиздательство Ф. А. Иогансона. — 1903. — 475 с.

уголовного, административного, семейного, «школьного» права, выполнял задачи по сбору информации о личностных особенностях не достигшего совершеннолетнего возраста лица, совершившего противозаконное деяние, его окружении, образе жизни; все эти факторы могли повлиять на формирование его намерений преступить закон.

Отечественные юристы-ювеналисты дореволюционного периода полагали, что модель привлечения несовершеннолетних лиц в Российской империи к юридической ответственности являлась наиболее конструктивной по сравнению с моделями, имевшими место в иных странах. Ее отличительными особенностями были рассмотрение дел о противоправных деяниях лиц, не достигших совершеннолетия, единоличным квалифицированным специально подобранным судьей по делам несовершеннолетних. Квалификационные требования к данным должностям предполагали знание детской психологии, именно поэтому большинство судей из указанной категории были врачами и педагогами. Рассмотрение дела всегда было конфиденциальным, общественность на заседания не допускалась, производство по делу о правонарушении было весьма упрощенным и сводилось, как правило, к воспитательной беседе судьи с подростком при участии помощника судьи — попечителя несовершеннолетнего.

Мерой воздействия на подростков-правонарушителей по большей части был попечительский надзор. Специализированные суды для малолетних правонарушителей просуществовали до Октябрьской революции 1917 года.

2. Ретроспектива профилактики правонарушений несовершеннолетних в Советском Союзе

Внимание к вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности, административных правонарушений и уголовных преступлений, в том числе и лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, которое уделялось в социалистическом обществе, становилось в последние годы объектом научных исследований многих ученых¹. Процесс

¹ Винниченко Е. О. Историко-правовой опыт профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2014. — № 3. — С. 198–205; Жилыева С. К. Проблемы предупреждения беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних (исторический аспект, зарубежный опыт) // История государства и права. — 2012. — № 14. — С. 38–40; Беженцев А. А. Историческое развитие государственных органов и учреждений

профилактики в советском государстве был напрямую ориентирован на комплексную систему превентивных мероприятий, которые осуществлялись на разных уровнях и в различных социальных блоках. В общесоциальном плане предупреждение преступлений — составная часть масштабного комплекса политико-идеологических, правовых, финансовых, организационных и других действий по оптимизации социалистического государства. После Октябрьской революции 1917 года в молодом советском государстве к числу таковых относились: планомерное улучшение материального благосостояния масс трудящихся, последующая демократизация процессов управления, рост общественной активности масс, увеличение уровня образования подрастающего поколения, вовлечение граждан в культурные мероприятия, преодоление насаждения идеологии буржуазии и становление коммунистической морали.

Одной из отправных точек по созданию правовой системы советского социалистического государства явилось опубликование 24 ноября 1917 года декрета Совета Народных Комиссаров «О суде», где было прописано: «... местные суды решают дела именем Российской Республики и руководствуются в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию...».

До 1922 года законодательство РСФСР не имело кодификаций, а правовые нормы, которые устанавливали юридическую ответственность за отдельные виды преступных деяний, включались в декреты, нередко содержались и в подзаконных документах. К примеру, ст. 1 декрета Совета Народных Комиссаров «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14 января 1918 года¹ регламентировала, что «суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упраздняются», а ст. 2 указывала, что «дела о несовершеннолетних

системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2011. — № 2 (50) (март). — С. 56–63; Дубоносова А. Э. Педагогические методы перевоспитания несовершеннолетних преступников (1918–1930 гг.) // Юриспруденция. — 2010. — № 20. С. 68–71; Коннова Н. Н. Исторический аспект формирования государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних в России // Вестник Владимирского юридического института. — 2007. — № 1. С. 176–185.

¹ См.: Декреты Советской власти. — М., 1957. — Т. 1. — С. 338.

обоого пола до семнадцати лет, замеченных в деяниях общественно-опасных, подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних». Данные коллегиальные органы имели право применить к несовершеннолетним правонарушителям одну из двух мер: или определить его в «одно из убежищ: детский дом, коммуну, приют или приемник Народного комиссариата общественного презрения соответственно характера совершенного деяния», или освободить несовершеннолетнего правонарушителя от «ответственности уголовной»¹.

Политика в сфере административного и уголовного права данного этапа во многом исходила из идеологической составляющей государства. В программе, принятой на VIII съезде РКП(б) 23 марта 1919 года, прописывалось, что «РКП(б) должна стремиться к тому, чтобы система наказаний для несовершеннолетних была окончательно заменена системой мер воспитательного характера»². Таким образом, делался акцент на воспитательное воздействие применительно к несовершеннолетним в противовес применения к указанной категории мер наказания, связанных с реальным помещением в места лишения свободы.

Появление декрета Совета Народных Комиссаров «О комиссиях для несовершеннолетних» стало базисом нормативно-правового регулирования советской уголовной ответственности не достигших совершеннолетия лиц и применения к несовершеннолетним правонарушителям мер воспитательного воздействия принудительного характера. В структуру данных коллегиальных органов, наряду с делегатами органов социального обеспечения и просвещения, входили милиционеры, представители общественности и медицинские работники, что подразумевало принятие к этой категории правонарушителей не только мер общественного, но и в необходимых случаях медицинского характера. Тогда же был установлен безусловный возраст начала привлечения к уголовной ответственности — семнадцать лет.

Декрет провозглашал, что важнейшая задача комиссий по делам несовершеннолетних (Комонесов) — это защита интересов и прав ребенка, а решения, принимаемые комиссиями, должны носить профилактический, а не карательный характер.

¹ СУ РСФСР. — 1918. — № 16. — Ст. 227.

² См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1954. С. 419.

Работники Комонесов могли применить к несовершеннолетнему правонарушителю одну из представленных ниже мер административного воздействия: пристроить ребенка в другую семью; прикрепить несовершеннолетнего к общественной или партийной организации; принять решение об опекунстве; устроить подростка на работу; переправить его на родину; направить его в школу или детский дом; отдать под надзор обследователя-воспитателя; поместить его в трудовой дом для несовершеннолетних правонарушителей.

Материалы в отношении подростков от шестнадцати до восемнадцатилетнего возраста подлежали рассмотрению исключительно судами. Однако и советские суды в тот переходный период применяли меры педагогического, психологического и медицинского воздействия. Указанный весьма либеральный характер правозащитной и правоохранительной административной деятельности Комонесов имел место всего два года.

В марте 1920 года СНК РСФСР опубликовал декрет «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных преступлениях». По указанному правовому акту несовершеннолетними признавались юноши и девушки, не достигшие восемнадцати лет, то есть произошло снижение возрастной планки для несовершеннолетних по сравнению с той, которая существовала в Российской империи до революции. По декрету все дела в отношении несовершеннолетних оставались в ведении комиссий, также Комонесы приобрели право направлять дела в суд. Тем не менее в правоприменительной практике дела политического характера из ведения комиссий изымались и передавались в народный суд.

Декрет марта 1920 года устанавливал трехуровневую структуру Комонесов. Первостепенную роль играла Республиканская комиссия при Народном комиссариате просвещения. Следующим уровнем были комиссии при губернских органах, на третьей ступени — комиссии при уездных органах. Помимо этого, существовали планы по созданию под патронажем Комонесов специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждений. Происходили модификации и в составе комиссий для несовершеннолетних: председателем комиссии становился представитель Народного комиссариата просвещения, а в состав комиссии обязательно должны были входить представители Народного комиссариата здравоохранения и народного суда.

Но на региональном уровне процесс создания Комонесов проходил трудно, так как, вследствие недостаточного финансирования

и плохого материального обеспечения, существовала острая нехватка квалифицированных кадров. В начале 1920-х годов дела в комиссии поступали в основном из трех источников: через приемники (детские милицейские участки), из отделов милиции и из суда. Заседания Комонесов были двух видов: распорядительные, на которых принималось решение о применении административной меры воздействия на подростка, проводился анализ инструкций из Республиканской комиссии при Народном комиссариате просвещения, и непосредственно судебные, на которых присутствовали несовершеннолетние правонарушители, вызывались свидетели, очевидцы происшествия, изучались материалы дела. Постановления Комонесов были оправдательными и назначающими медико-педагогические меры.

5 марта 1920 года в губернии было направлено постановление Народного комиссариата образования, в котором содержался текст декрета «Об учреждении Совета защитников детей» от 4 февраля 1919 года. Там говорилось о важности появления специализированной «детской милиции» «для замены крайне вредного помещения детей в общие участки милиции», о необходимости строительства приемников и более качественной организации бесплатного питания беспризорников, их лечения. Однако, учитывая последствия военных действий, крайне сложную экономическую и социальную ситуацию, «детская милиция» в те времена создана не была.

Гражданская война, голод и эпидемии 1917–1918 годов привели к увеличению масштабов беспризорности среди подростков. Такая ситуация требовала активных действий: беспризорников забирали с улиц, проводили их санитарную обработку и отправляли в специальные административные учреждения с нормальными условиями для их проживания и должного развития. Для этого Народным комиссариатом просвещения РСФСР в конце 1919 года в Петрограде был учрежден новый орган по профилактике девиантного поведения и правонарушений несовершеннолетних для временного содержания беспризорных и склонных к асоциальному поведению молодых людей — Центральный Карантинно-распределительный детский пункт (ЦКРДП), готовый оказывать как первую доврачебную, так и социальную помощь детям, нуждающимся в этом.

Важной вехой в комплексной деятельности по предохранению от асоциального поведения, безнадзорности, административных правонарушений и преступлений лиц, не достигших восемнадцати лет, стало принятие Народным комиссариатом юстиции в 1919 году

«Руководящих начал по уголовному праву РСФСР»; в ст. 13 регламентировалось, что несовершеннолетние в возрасте до четырнадцати лет не подлежат суду и наказанию. По отношению к данной возрастной категории могли применяться исключительно меры воспитательного характера, которые также использовались и по отношению к лицам переходного возраста, то есть от четырнадцати до восемнадцати лет, «действующим без разума, если в отношении них возможно медико-педагогическое воздействие». Но по отношению к рассматриваемой категории подростков, действующих «с разумением», суд мог применить меры уголовного наказания.

Следом, 4 марта 1920 года вышел в свет Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях»¹. Указанным актом до восемнадцати лет увеличивался возраст не достигших совершеннолетия лиц, противозаконные действия которых подлежали рассмотрению на заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних, образованных Декретом Совета Народных Комиссаров от 14 января 1918 года². При этом происходит расширение применяемых мер медико-педагогического характера. Об этом можно говорить, исходя из принципов Инструкции, утвержденной Постановлением Наркомпроса, Наркомздрава и Наркомюста в 1920 году, согласно которой к подросткам-правонарушителям комиссиями могли быть применены различные меры воздействия трех категорий. В первую категорию включались такие меры, как беседа, разъяснение или выговор, то есть речь велась исключительно о строго воспитательных мерах, задачами которых являлось разъяснение несовершеннолетнему лицу недопустимости проступков, нарушающих закон, и важности несовершения им подобных противоправных деяний в будущем.

Вторую группу составляли более серьезные меры, такие, как внушение и оставление на свободе под надзором родителей или положительно характеризующихся родственников, перемещение на родину, принудительное определение на работу, обязательное помещение в образовательное учреждение.

К третьей группе относились меры следующего характера: помещение в детский дом, в лечебницы для трудновоспитуемых детей,

¹ СУ РСФСР. — 1919. — № 66. — Ст. 590.

² СУ РСФСР. — 1920. — № 68. — Ст. 308.

в дома для морально дефектных молодых людей, специальные психиатрические лечебницы для несовершеннолетних¹.

Однако при совершении тяжких и особо тяжких преступлений несовершеннолетними старше четырнадцатилетнего возраста, при отсутствии возможности применить к лицу, не достигшему совершеннолетия, психологических, педагогических, воспитательных и медицинских мер превентивного воздействия, материал на правонарушителя передавался в течение суток для разбирательства по существу в народный суд. Наркомюсту надлежало содержать таких несовершеннолетних в местах заключения обязательно отдельно от взрослых, а комиссии по делам несовершеннолетних при обнаружении отрицательного влияния совершеннолетних лиц на таких подростков, при условии, что это привело к совершению противозаконного деяния, под угрозой наказания обязаны были немедленно известить об этом народный суд. По закону народному судье необходимо было в течение трех суток со дня получения протокола провести весь комплекс оперативно-следственных мероприятий по выяснению роли несовершеннолетнего лица в тяжком противоправном деянии и отправить в комиссию по делам несовершеннолетних развернутый доклад². Интересным моментом является то, что до заслушивания в комиссии доклада народного судьи члены коллегиального органа не имели права вмешиваться в его действия, что, с нашей позиции, способствовало всестороннему объективному и качественному рассмотрению дела о тяжком преступлении не достигшего совершеннолетия лица.

В начале третьего десятилетия XX века на основании единого решения Наркомата просвещения и Наркомата юстиции указанные органы начали возводить «реформатории» для несовершеннолетних преступников, к которым применялись меры судебного наказания. Вместе с этим осуществлялась модернизация учреждений закрытого типа для несовершеннолетних делинквентов, которая началась в 1918 году. Исходя из контингента находящихся там воспитанников и вариантов режима содержания, они именовались институтами социального воспитания, коммунами, детскими и трудовыми домами, колониями.

¹ См.: Семернева Н. К. Освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетнего с применением мер воспитательного характера. — Свердловск, 1969. — С. 8.

² Инструкция комиссии по делам несовершеннолетних // СУ РСФСР. — 1920 — № 13. — Ст. 83.

Кроме того, в рассматриваемый период создавались трудовые коммуны Объединенного государственного политического управления при СНК двух видов, предназначенные для подростков: «вынужденных автономно приспосабливаться к жизни в силу сложных условий и ставших делинквентами; не желавших находиться в обычных учреждениях и приспособившихся к жизни в притонах. Главными принципами формирования трудовой коммуны являлись: добровольность вступления в нее; полная самоорганизация несовершеннолетних; труд, дающий квалификацию; широкая связь с общественными организациями. Это начинание имело большой социально-педагогический эффект, так как многие подростки, ставшие на путь преступлений под влиянием сложных жизненных условий, испытывали неудовлетворенность своим положением, что и использовали организаторы коммун»¹.

Помимо прочего, особые задачи в этот период решали съезды всероссийского масштаба (январь 1918 года — I Всероссийский съезд по охране детства; май 1920 года — Всероссийский съезд по борьбе с детской беспризорностью, 1923 год — II Всероссийский съезд социально-правовой охраны детей и подростков и детских домов). Напутствия указанных съездов заложили фундамент широкого круга решений по оформлению государственной системы органов и учреждений по превенции девиантного поведения и совершения правонарушений несовершеннолетних.

Подводя промежуточный итог, вновь отметим, что до 1922 года законодательство РСФСР по вопросам предупреждения безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и свобод, не было кодифицировано, а правовые нормы в анализируемой области находили отражение в огромном количестве различных по юридической силе правовых актах, что не способствовало должному качеству данной деятельности.

Завершившаяся гражданская война, которая принесла людям смерть, голод, разрушенные дома и потерянные ценности, вновь остро поставила вопрос о детской беспризорности. В Стране Советов на то время насчитывалось более пяти миллионов беспризорных детей, потерявших родителей, не имеющих крыши над головой, одежды и достаточных средств для самостоятельного выживания. Эти дети

¹ Миньковский Г. М., Тузов Л. Л. Профилактика правонарушений несовершеннолетних. — Киев, 1987. — С. 16.

нуждались в комплексной заботе и социальной помощи со стороны государственных органов и учреждений. К концу 1921 года практически при каждой губернии стали открываться и функционировать детские приемники-распределители и учреждения интернатного типа для несовершеннолетних.

Однако негативным моментом являлось то, что государственным попечением о детях-сиротах занималось множество ведомств: Наркомздрав, Наркомпрос, НКВД, партийные органы, профсоюзы, комсомол, женотделы и иные. Учет примерного количества беспризорников велся в этих ведомствах отдельно друг от друга, бессистемно, по различным формам отчетности, что, безусловно, не способствовало деятельности по предупреждению и минимизации данного негативного явления.

Административная деятельность по руководству интернатами была возложена на местные органы народного образования. При большинстве органов народного образования создавались отделы социально-правовой охраны несовершеннолетних, в типовую структуру которых входили детский адресный стол, стол опеки, юрисконсульты и Комонес.

Помимо этого, имели место и детские социальные инспекции, которые, в отличие от отделов, занимались в основном бумажной, циркулярной работой и проводили заседания. Члены детских социальных инспекций в качестве народных дружинников несли службу в общественных местах, дежурили в местах скопления беспризорных, устраивали на них облавы, обследовали условия содержания подростков в приютах. Однако и в этом случае имел место параллелизм выполняемых функций, что существенно осложняло качественное осуществление государственной деятельности по профилактике и регулированию беспризорности, содержанию детей-сирот в сети учреждений интернатного типа.

17 ноября 1922 года появился циркуляр Народного комиссариата юстиции № 200, предусматривавший назначение защитников несовершеннолетним. После выхода этого документа начали функционировать специальные детские консультации, которым надлежало осуществлять защиту интересов несовершеннолетних в судах. Они же могли привлекаться и для разбирательства в Комонесах. Правовой акт регламентировал возможность назначения параллельной защиты — из числа специалистов-юристов и из числа педагогов, то есть в данном случае защиту осуществляли оба специалиста. Так появилась трехзвенная

модель, отстаивавшая в суде интересы подростков-правонарушителей в юридическом процессе: законный представитель, защитник из числа членов коллегии защитников, защитник от органа Наркомпроса.

Постановлением Совета народных Комиссаров РСФСР от 22 мая 1925 года было принято Положение о центральной Комонес (комиссии для несовершеннолетних). Она функционировала при Комиссариате просвещения, в ее ведение входило руководство местными комиссиями, толкование законодательства о не достигших совершеннолетия лицах, установление единообразного применения законов по противодействию преступлениям несовершеннолетних лиц и рассмотрение дел в порядке надзора.

12 июня 1926 года принимается Инструкция комиссии для несовершеннолетних, которая определяла ряд преступлений, подлежащих обязательному рассмотрению представителями народного суда в составе Комонесов и порядок назначения процедуры такого рассмотрения. Всего таких преступлений было восемь: нанесение тяжких ран, покушение на жизнь, изнасилование, разбой, грабеж, подлог, спекуляция и взяточничество в крупных размерах. Судья (член комиссии) был обязан в течение трех дней со дня поступления дела провести верификацию и предоставить в Комонес подробный отчет. До рассмотрения отчета на заседании другие члены комиссии не могли вмешиваться в рассмотрение дела судьей. Исходя из представленной информации, комиссия принимала коллегиальное решение о передаче дела в общий суд. Таким образом, к 1926 году в советском государстве сложилась промежуточная модель назначения наказания подросткам-правонарушителям, предусматривавшая рассмотрение некоторых категорий дел судами, но оставлявшая за комиссией для несовершеннолетних право решения о передаче дела в суд, который не имел права принимать эти дела без предварительного рассмотрения на комиссии.

К концу 1920-х годов за комиссией для несовершеннолетних закрепляются следующие основные функции: противодействие преступлениям несовершеннолетних, не достигших шестнадцатилетнего возраста; протекция детей от эксплуатации, жестокого отношения и развращения со стороны совершеннолетних лиц; обследование несовершеннолетних с наиболее сложной психофизической девиацией, на базе специальных психоневрологических клиник и лабораторий.

В течение 1920-х годов происходит увеличение арсенала средств, которые могли применять Комонесы в отношении попавших в их поле зрения несовершеннолетних. В 1927 году взят курс на более

активное привлечение к работе комиссий общественных организаций. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1927 года «О плане борьбы с детской беспризорностью» поручало Наркомпросу РСФСР разработать и провести в жизнь мероприятия по привлечению общественности к делу борьбы с правонарушениями несовершеннолетних.

Подготовленный в 1928 году циркуляр Народного комиссариата юстиции РСФСР № 4 устанавливал необходимость командирования во все комиссии народных судей в качестве постоянных представителей. В обязанности народного судьи входило систематическое присутствие на заседаниях комиссии. Заменять представителей народного суда в составе комиссий не разрешалось без серьезных на то оснований. Таким образом, обозначилась тенденция к универсализации полномочий комиссий и передаче им всего комплекса вопросов, связанных с заботой о несовершеннолетних, замеченных в неправомерных проявлениях.

Несмотря на некоторые успехи, работники комиссий часто свидетельствовали об отсутствии у Комонесов эффективных мер медико-педагогического воздействия на «особо трудную и социально запущенную группу подростков». Все осуществляемые по отношению к таким подросткам меры административного воздействия были недейственными, и после многократных приводов Комонесы передавали такие дела в суд. Следовательно, внутри самих комиссий находились те, кто полагал нужным ужесточить наказания в отношении молодых людей. Так, по ходатайству Центральной комиссии по делам несовершеннолетних при Наркомпросе правительство предоставило комиссии право направлять несовершеннолетних в трудовые дома на неопределенный срок — «до исправления», но не дольше достижения ими совершеннолетнего возраста. Однако в одном и том же трудовом доме часто содержались беспризорники, социально запущенные дети, склонные к асоциальному поведению, несовершеннолетние преступники и несовершеннолетние рецидивисты, осужденные за множественные повторные преступления, что, вполне понятно, не оказывало позитивного эффекта на процесс перевоспитания молодежи.

К административной деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних активно привлекались и милиционеры. Приказ Народного комиссариата внутренних дел РСФСР от 6 декабря 1922 года № 574 «О борьбе с детской беспризорностью и правонарушениями» регламентировал, что милиция занимается правонарушителями старше четырнадцати лет. Нарушившие закон беспризорные

молодые люди вне зависимости от их возраста и малолетние правонарушители до четырнадцати лет безотлагательно передавались в ближайший по территориальному принципу детский приемный пункт, в случае его отсутствия в шаговой доступности — в местный отдел народного образования. Сотрудники органов внутренних дел проводили недели «беспризорного ребенка», в ходе которых отчисляли часть своей зарплаты на нужды подростков-сирот, в том числе на строительство и ремонт помещений для их проживания. В стране открывались сотни приемников-распределителей и детских домов, но проблема полностью не была решена, так как особенно в крупных городах на улицах все еще находилось огромное количество беспризорников, которые зачастую совершали тяжкие преступления, подпадая под отрицательное влияние элементов уголовной направленности.

Сложившаяся ситуация диктовала необходимость применения кардинальных мер, и 17 июля 1929 года Совет Народных Комиссаров РСФСР возложил на органы милиции обязанность по ликвидации этих отрицательных явлений. Уже к 1931–1933 годам милиция стала ключевым субъектом работы в данном направлении. После задержания милиционерами несовершеннолетние беспризорники должны были направляться в приемный пункт или в комиссию по делам несовершеннолетних.

Одним из ключевых моментов в эволюции отечественных государственных органов по превенции правонарушений не достигших совершеннолетия лиц стало принятие постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР от 11 июля 1931 года, которым было утверждено новое по тому времени Положение о комиссиях по делам о несовершеннолетних¹ (КДН). По указанному Положению фундаментальными задачами комиссий являлись: защита прав и интересов подростков, профилактика их безнадзорности, борьба с правонарушениями не достигших совершеннолетия лиц с применением к ним преимущественно медико-педагогических мер воздействия.

В крае (области) и крупных городах КДН организовывались при местных отделах народного образования. На более низком уровне — в небольших городах, районах в городах и областных районах — комиссии могли организовываться при городских советах, при исполнительных комитетах или местных советах. Затраты на содержание КДН возлагались на исполнительные комитеты или советы.

¹ СУ РСФСР. — 1931. — № 38. — Ст. 301.

Единое управление КДН осуществляли Наркомпрос и местные исполнительные комитеты, прямое руководство реализовывали инспектора отделов народного образования. Состав КДН включал семь человек: четыре специалиста и три представителя общественных организаций. В заседаниях комиссии по делам несовершеннолетних непременно принимали участие специалисты с педагогическим, медицинским образованием, народный судья и воспитатель-обследователь, необязательным являлось присутствие членов общественных организаций. Четко прописывалось, что дела в комиссиях разбирались на закрытом заседании.

Решение КДН в виде постановления являлось окончательным, подросток или его родители обжаловать решение комиссии не могли, обжалованию оно подлежало только в порядке надзорной инстанции в краевой комиссии, протест мог вынести прокурор, заведующий или инспектор отдела народного образования.

Согласимся с мнением А. Г. Сапрунова, что «к 1934 году в стране была оформлена и апробирована на практике разветвленная сеть органов, решающих задачи всех субъектов процесса ресоциализации: от выявления и постановки на учет подростков, которые нуждались в социальной помощи, конкретных профилактических воздействиях, до их патронирования по выходу из мест лишения свободы»¹.

Исходной точкой изменения политики советского государства по отношению к малолетним преступникам стало Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 7 апреля 1935 года № 31598 «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», по которому ответственность за пять видов преступлений (кражи, телесные повреждения, преступления, связанные с применением насилия, убийства, покушения на убийства) устанавливалась уже не с шестнадцати, а с двенадцати лет. Упразднялась ст. 8 УК РСФСР, теперь к лицам, достигшим двенадцати лет, применялось не только лишение свободы, но и «высшая мера социальной защиты»². П. 21 ч. 4 постановления завершал семнадцатилетний исторический путь Комонесов их расформированием. Предполагалось, что их функции будут выполнять создаваемые при городских и районных советах секции по борьбе с детской преступностью и безнадзорностью.

¹ Сапрунов А. Г. Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних. — М., 2001. — С. 161.

² Смертная казнь через расстрел в советском уголовном праве.

Безусловно, усиление репрессивных мер по отношению к детям проходило не без противодействия со стороны ученых-ювеналистов и чиновников: руководство Верховного суда СССР и коллегия Наркомюста РСФСР оживленно сопротивлялось новому направлению ужесточения. Так, Президиум Верховного суда СССР 15 апреля 1936 года концентрировал внимание судов на повсеместном лишении свободы несовершеннолетних и в то же время на недостаточное применение мер общественно-воспитательного воздействия, а Наркомюст РСФСР рекомендовал в Циркуляре № 31 от 1936 года «Об улучшении работы судов по борьбе с преступлениями, совершаемыми несовершеннолетними» выражать особое внимание и чуткость применительно к правонарушителям от двенадцати до шестнадцати лет. Заключение под стражу разрешалось применять только к уличенным в совершении особо тяжких преступлений, рецидивистам и подросткам, неоднократно совершавшим побег из детских учреждений закрытого типа¹.

Важным этапом в деле профилактики административных правонарушений несовершеннолетних в советский период, с нашей позиции, является переход государства к специальным органам правоохранительной направленности — «детским комнатам милиции». Они были созданы постановлением Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» в структуре Главного управления Рабоче-крестьянской милиции. С этого времени официально начинается длительная история подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних (31 мая на уровне МВД России официально был объявлен Днем подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации²).

Указанным правовым документом вместе с утверждением комплекса мероприятий по минимизации причин, порождающих административные правонарушения и преступления подростков, закрепление уголовной ответственности совершеннолетних подстрекателей

¹ Краткий обзор создания ювенальной юстиции в Российской Федерации и Комиссий по делам несовершеннолетних // Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав города Москвы [Электронный ресурс] // URL: <http://mkdn.mos.ru/about-the-commission/history> (дата обращения: 10.09.2021).

² См.: Приказ МВД России от 18 декабря 2003 № 1005 «Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

к совершению несовершеннолетними преступных деяний, были упразднены созданные в 1918 году комиссии по делам несовершеннолетних, и вся работа по борьбе с беспризорностью, безнадзорностью, устройству подростков теперь была возложена на милицмейские органы. Последовательно с 1931 по 1938 годы перестали функционировать все комиссии по делам несовершеннолетних — от Комиссии при Совете Народных Комиссаров СССР до местных.

По нормативному акту от 31 мая 1935 года в структуру Народного комиссариата внутренних дел были переданы детские приемники-распределители, изоляторы для несовершеннолетних и трудовые колонии, в которых содержались различные категории правонарушителей из числа несовершеннолетних лиц.

В целях оптимизации данного постановления был издан приказ Народного комиссариата внутренних дел СССР, в котором прописывалось, что «милиция несет ответственность за правильность и полное проведение в жизнь постановлений партии и правительства, за борьбу с детской преступностью».

В ходе профессиональной административной деятельности милиционерам поручалось организовывать постоянное изъятие с улиц беспризорных, безнадзорных и заблудившихся детей и подростков, профилактировать спекуляцию, бороться с нищенством, оскорбительным пристаиванием к гражданам, пресекать хулиганские проявления несовершеннолетних на улицах, в парках, скверах и иных общественных местах, привлекать к административной ответственности родителей, лиц, их замещающих, за оставление детей без присмотра.

Для заблудившихся и задержанных несовершеннолетних требовалось организовать «комнаты привода для детей» вне отделов органов внутренних дел, но вблизи от них. Милиционерам строго запрещалось помещать несовершеннолетних в камеры предварительного задержания вместе со взрослыми. Для осуществления повседневной административной деятельности в комнаты привода для детей были впервые направлены наиболее ответственные, преимущественно с педагогической или психологической подготовкой сотрудники милиции.

Во второй половине 30-х годов XX века, в период тяжелых репрессий, вносятся корректировки в уголовно-правовые нормы по ответственности несовершеннолетних. Законом «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» от 7 апреля 1935 года разрешалось осуждать подростков с двенадцати лет за тяжкие и особо тяжкие преступления, вплоть до высшей меры наказания. Этим же правовым актом

устанавливалась суровая уголовная ответственность за склонение не достигших совершеннолетия лиц к совершению преступных деяний.

Такая политика привела к тому, что к 1937 году в СССР функционировало 7 тюрем для несовершеннолетних и более 60 детских колоний. Начиная с 1935 года, в процессах над несовершеннолетними преступниками стали принимать участие следователи, адвокаты и работники прокуратуры, преимущественно специализирующиеся на правонарушениях лиц, не достигших совершеннолетия. Положительный эффект от этого был очевиден — число несовершеннолетних осужденных в 1940 году по отношению к 1931 году уменьшилось примерно вдвое.

Вектор усиления уголовного законодательства прослеживался и в указе Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1940 года; согласно указу, к числу тяжких преступлений относились и такие действия несовершеннолетних лиц, которые могли вызвать аварию железнодорожного подвижного состава, к примеру, подкладывание под рельсы поездов различных предметов, развинчивание рельсов. Уголовная ответственность за подобные преступления устанавливалась с двенадцатилетнего возраста.

Судебная практика того времени отличалась ужесточением репрессий в отношении подростков, достигших двенадцатилетнего возраста. В юридической литературе (в частности, А. А. Пионтковским) отмечалось что «установление уголовной ответственности за ряд преступлений, начиная с двенадцатилетнего возраста, видимо, было продиктовано желанием указать несовершеннолетним, что советская власть предъявляет серьезные требования к своим подрастающим гражданам»¹. Усиление мер судебного воздействия не способствовало применению к несовершеннолетним лицам воспитательных мер воздействия, что зачастую приводило к отрицательным последствиям в силу негативного влияния мер уголовного наказания в виде длительного лишения свободы на поведение и психику осужденных. С позиции Е. В. Болдырева, содержание закона от 7 апреля 1935 года, в котором говорилось о возможности победы над преступностью в стране с помощью ужесточения уголовных санкций, отодвинуло далеко назад весь громадный положительный опыт применения мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним правонарушителям².

¹ Пионтковский А. А. Учение о преступлении. — М., 1961. — С. 290.

² Болдырев Е. В. Меры предупреждения правонарушений несовершеннолетних в СССР. — М., 1964. — С. 27.

Множество важных вопросов в области противодействия правонарушениям несовершеннолетних появилось в период Великой Отечественной Войны, когда миллионы детей были лишены родителей, родственников, семейного очага и крова. В кратчайшие сроки эвакуировались на восток детские дома, на территориях Поволжья и Урала их количество увеличилось в несколько раз, из-за этого появились и трудности в воспитании подростков, не решались и вопросы об их устройстве на работу. Детские дома стихийно образовывались в условиях, не всегда пригодных для длительного содержания несовершеннолетних. Они были заполнены до предела, не хватало продовольственного и материального обеспечения, вследствие чего воспитанники часто совершали такие имущественные преступления, как открытые и скрытые хищения чужого имущества, обмен имущества детских домов на ярмарках, базарах, в торговых точках, хулиганские действия.

Для противодействия беспризорности несовершеннолетних в период Великой Отечественной Войны Правительством Советского Союза и Народным комиссариатом внутренних дел СССР был принят комплекс приказов и постановлений. Приказ Народного комиссариата внутренних дел СССР № 312 от 1941 года объявил инструкцию «О работе детских комнат милиции». По данному правовому документу комнаты привода для детей заменялись на детские комнаты милиции, которые начали появляться при городских, районных и линейных отделениях милиции для помещения туда детей на время, требуемое для уточнения причин беспризорности и безнадзорности, передачи родителям, лицам, их заменяющим, или направления в соответствующие учреждения для несовершеннолетних. Сотрудники детских комнат милиции были введены в штат отделений милиции, на территории которых находились эти комнаты.

Исходя из объема работы и количества доставленных в детские комнаты милиции несовершеннолетних, директива Народного комиссариата внутренних дел СССР от 22 сентября 1942 года № 403 установила штатная численность сотрудников — две единицы (инспектор милиции и помощник инспектора). Им полагалось государственное денежное довольствие, усиленный паек, форменное обмундирование, достаточное материальное обеспечение, огнестрельное оружие. Укомплектовывались детские комнаты милиции за счет сотрудников милиции, по своим профессиональным и моральным качествам соответствовавших данной деятельности и не подлежавших призыву в Красную Армию. Учитывая, что практически все годные для армии

мужчины были направлены на фронт, работниками детских комнат милиции были в основном милиционеры женского пола. В дальнейшем число детских комнат постоянно увеличивалось. 12 июня 1943 года приказ № 0231 Народного комиссариата внутренних дел СССР утвердил штаты детских комнат милиции при органах милиции на транспорте.

Вследствие того, что наибольший массив преступлений несовершеннолетних в военные годы совершался из-за тяжелого материального положения, безнадзорности и беспризорности в советском государстве, возникла необходимость переориентации с политики карательной направленности на политику применения к несовершеннолетним мер воздействия воспитательного характера. Для этого в структуре уголовного розыска Народного комиссариата внутренних дел СССР, Народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик, краев и областей в соответствии с постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 15 июня 1943 года «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью и хулиганством» появляются первые специальные подразделения по делам несовершеннолетних, которые именовались «отделениями уголовного розыска по борьбе с детской преступностью и хулиганством». В процессе административной деятельности по минимизации беспризорности и бродяжничества несовершеннолетних милиционеры уголовного розыска действовали в сотрудничестве с детскими комнатами милиции.

Следует отметить, что в послевоенные годы значительное внимание уделялось проблемам ранней профилактики совершения административных и иных правонарушений подростками. Данное направление было отражено в изданных Советом Министров СССР постановлениях от 8 апреля 1952 года № 1708 и от 30 января 1954 года № 171 «О мероприятиях по улучшению работы детских домов». Отмечая хорошие результаты работы комиссий по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, подчеркнем, что одним из доминантных признаков стало более четкое отношение к организации контроля и надзора за условиями проживания и воспитания детей, находящихся на патронате и под опекой. Не меньшее значение имело прогрессивное привлечение общественности к шефству над детскими сиротскими организациями, а также более скоординированная работа всех учреждений по профилактике детской безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества.

По приказу Народного комиссариата внутренних дел СССР от 25 июня 1945 года № 0246 для управления детскими учреждениями были сформированы наделенные самостоятельностью отделы по борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью Народного комиссариата внутренних дел СССР. Отдельная директива Народного комиссариата внутренних дел СССР от 23 ноября 1946 года № 277 предписывала незамедлительное оборудование и открытие предусмотренных дислокацией дополнительных детских комнат милиции на железнодорожном транспорте.

К 1950 году практически во всех крупных городах, промышленных центрах, центрах сельской местности на железнодорожных пассажирских вокзалах и крупных станциях железной дороги создаются детские комнаты милиции. В практику работы входило и создание детских комнат на общественных началах, помимо этого, большую помощь в административной деятельности милиционеров стал оказывать появившийся в СССР институт внештатных инспекторов детских комнат.

Очень быстро детская комната милиции стала «предохранительным ядром» подростковой безнадзорности. Зачастую в послевоенные годы детские комнаты милиции располагались на первых этажах жилых домов из-за невозможности их типового строительства, поэтому в детских комнатах присутствовали не только помещения для инспекторов милиции по делам несовершеннолетних и для административного разбирательства с безнадзорными и правонарушителями, но и был санузел, имелись комнаты для содержания несовершеннолетних со спальными местами, в которых дети могли даже некоторое время проживать до их устройства в сиротские учреждения. На входах в подъезд висела соответствующая табличка, видя которую многие безнадзорные дети, устав от голода, материальных и физических лишений, сами приходили туда с просьбой о дальнейшем устройстве. Кроме того, детская комната милиции оказывала помощь не достигшим совершеннолетия лицам в направлении на учебу и устройстве на работу.

В 50-х годах XX века законодательство в отношении несовершеннолетних гуманизировалось, и осужденные несовершеннолетние, не достигшие восемнадцати лет, переводились из тюрем в трудовые колонии для осужденных несовершеннолетних отдела детских колоний МВД СССР. Исключение составляли осужденные за преступные деяния, совершенные в местах лишения свободы; грубые нарушители трудового режима; неоднократно судимые рецидивисты, независимо от состава преступления и сроков наказания; осужденные

за контрреволюционные преступления, бандитизм, разбой, умышленное убийство и умышленное нанесение тяжких телесных повреждений.

Важной задачей трудовых колоний была подготовка подростков-преступников к полезной трудовой деятельности. Уверенно вставшим на путь перевоспитания позволялось работать в колонии и после достижения ими восемнадцати лет. Трудовая деятельность воспитанников до четырнадцати лет ограничивалась двумя часами в день. Разрешался и выход за пределы трудовой колонии по персональному единовременному пропуску начальника исправительного учреждения. Осужденные от шестнадцати лет, злонамеренно нарушающие распорядок дня в трудовой колонии, могли быть переведены в тюрьму на определенный срок. Приказ № 166 от 6 мая 1957 года «Об обязательном участии воспитанников детских колоний в период летних каникул в сельскохозяйственных работах колхозов и совхозов» закреплял, что все воспитанники в период летних каникул должны не менее декады отработать в колхозе или совхозе.

Внушительным шагом вперед в профилактике преступлений среди не достигших совершеннолетия лиц можно считать издание Советом Министров РСФСР 4 октября 1957 года Положения о комиссиях по устройству детей и подростков при Советах Министров автономных республик и исполкомах краевых, областных, окружных, городских, районных Советов депутатов трудящихся¹. Указанным положением комиссии были обязаны устраивать в детские учреждения не только детей, оставшихся без родителей, но и всех нуждающихся несовершеннолетних. Они агломерировали усилия в данном направлении органов социального обеспечения и народного образования, в том числе по оказанию педагогической и материальной помощи нуждающимся семьям. Комиссии (кроме районных) в соответствии с Положением имели право помещать несовершеннолетних в воспитательные колонии министерств внутренних дел союзных республик. Кроме того, рассматриваемое постановление предписывало строить спортивные площадки для детей при школах и домоуправлениях, формировать родительские комитеты и комиссии содействия при всех домоуправлениях для организации многоплановой работы с детьми, устраивать на работу достигших шестнадцати лет несовершеннолетних, обязывая при том директоров, начальников

¹ См.: Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. — 1957. — № 51. — С. 25.

предприятий, учреждений и организаций принимать на работу направляемых комиссиями подростков.

Очередной ступенью вверх в эволюции советского уголовного права в отношении уголовной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия, послужили подписанные 25 декабря 1958 года Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик¹, которые, увеличив возраст уголовной ответственности несовершеннолетних, многократно расширили применение мер воспитательного воздействия принудительного характера. В Основах прописан единый возраст привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности с шестнадцати лет, и лишь в некоторых случаях — с четырнадцати лет. К лицам, не достигшим совершеннолетия, не могли применяться такие виды уголовных наказаний, как тюремное заключение, ссылка, высылка и высшая мера наказания — смертная казнь.

Успех проведения либерально-демократических реформ в отношении противодействия преступности несовершеннолетних был закреплен Уголовным кодексом РСФСР 1960 года и Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР 1960 года. Благодаря данным нормативно-правовым актам была изменена государственная политика в отношении несовершеннолетних преступников, провозглашено отречение от репрессивных мер и выполнен переход к применению мер воспитательной направленности. Благодаря данным нормативно-правовым актам был поднят возрастной предел уголовной ответственности не достигших совершеннолетия лиц, осуществлено наделение подростков-преступников исключительными процессуальными правами по сравнению с совершеннолетними преступниками.

Особое внимание в период 1960–1980-х годов уделялось выявлению детерминант преступности несовершеннолетних. Д. А. Краснов, исследуя особенности деятельности правоохранительных органов в 60-е годы 20 века по выявлению причинности преступлений несовершеннолетних, отметил, что в 1959 году прокуратура одной из основных причин преступности несовершеннолетних считала детскую безнадзорность и вовлечение антиобщественными элементами несовершеннолетних в преступную деятельность. В 1960 году основными причинами преступности считались недостатки в семейном воспитании подростков, а также недостатки в воспитательной работе по месту учебы и трудовой деятельности. В 1961 году отмечались недостатки в работе органов прокуратуры и милиции по предупреждению

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 6.

и раскрытию преступлений, совершенных несовершеннолетними. В том же году прокуратура обращала внимание на слабую профилактическую деятельность детских воспитательных колоний и комиссий по делам несовершеннолетних, а также на недостатки в работе судебных органов. В 1962 году в рамках борьбы с безнадзорностью прокуратурой были установлены факты невыполнения школами закона об обязательном восьмилетнем образовании, что повлекло за собой появление более полумиллиона безнадзорных детей и, как следствие, новый виток роста молодежной преступности. В этот же период были выявлены грубейшие нарушения в воспитательной работе профессиональных технических училищ¹.

Как видим, в данный период начала формироваться общая, единая концепция причин и условий преступности несовершеннолетних и, соответственно, определялись основные направления по борьбе с данным видом преступлений. Безусловно, это можно охарактеризовать как положительный опыт в работе по противодействию преступлений несовершеннолетних.

Указание Генерального прокурора СССР от 24 сентября 1962 года № 21/74 «О надзоре за исполнением постановления Совета Министров СССР от 18 сентября 1962 года “О мерах помощи воспитательным и трудовым колониям для несовершеннолетних”» требовало:

— дать право совнархозам, крайисполкомам и облисполкомам передавать с предприятий истроек воспитательным и трудовым колониям для несовершеннолетних бывшие в эксплуатации станки, приспособления и инструменты для оснащения учебных и учебно-производственных мастерских данных исправительных учреждений;

— увеличить с 1 октября 1962 года нормы суточного довольствия воспитанников в возрасте до четырнадцати лет, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних министерств охраны общественного порядка союзных республик;

— определить, что с 1 января 1963 года родители, дети которых находятся в воспитательных колониях для несовершеннолетних министерств охраны общественного порядка союзных республик, частично возмещают расходы на их содержание².

¹ Краснов Д. А. Начало либерально-демократических реформ в области борьбы с преступностью несовершеннолетних в РСФСР (1960–1964 гг.) // Пробелы в российском законодательстве. 2013. — № 4. — С. 41.

² Краткий обзор создания ювенальной юстиции в Российской Федерации и комиссий по делам несовершеннолетних // Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав города Москвы [Электронный ресурс] //

30 мая 1963 года Министерством просвещения РСФСР и Министерством коммунального хозяйства РСФСР при домовых комитетах в государственном жилищном фонде РСФСР учреждены Советы общественности по работе с детьми и подростками. Советы комплектовались на добровольной основе характеризующимися с положительной стороны жителями домов из числа не имеющих административных взысканий педагогов, психологов, юристов, представителей иных профессий, длительное время проживающих на данной территории, знающих всех жителей и оперативную обстановку на прилегающей территории. Советы общественности обязаны были вырабатывать и реализовывать направления патриотической, воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства; помогать семьям в содержании несовершеннолетних, школе в их воспитании и обучении; организовывать досуг детей и подростков, развивать их трудовую инициативу и творческую самостоятельность.

Одним из наиболее важных этапов развития системы предотвращения от административных правонарушений несовершеннолетних явилось подписание 3 июня 1967 года указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (далее — КДНиЗП)¹, которые эволюционировали и продолжают свою активную работу и сегодня. Основным мотивом принятия этого правового акта являлась острая потребность во взаимодействии и координации деятельности всех звеньев цепи системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Основными задачами КДНиЗП определялись общее управление административной деятельностью по превенции безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, охрана конституционных прав и законных интересов лиц, не достигших совершеннолетия, административное рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних лиц, осуществление надзора за условиями их содержания и ведением с ними воспитательно-патриотической работы в учреждениях МВД СССР и специальных учебно-воспитательных (лечебно-воспитательных) учреждениях, интеграция усилий заинтересованных государственных органов и общественных организаций в данных направлениях.

URL: <http://mkdn.mos.ru/about-the-commission/history> (дата обращения: 10.09.2021).

¹ Свод законов РСФСР. — Т. 8. — С. 314.

Интересным опытом обязательного привлечения несовершеннолетних преступников к общественно полезной трудовой деятельности можно назвать принятие указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1968 года Положения о трудовых колониях для несовершеннолетних, согласно которому несовершеннолетние, способные к тяжелой физической трудовой деятельности, содержались в условиях режима лишения свободы и использовались преимущественно на тяжелых выездных неоплачиваемых физических работах по выкапыванию каналов, рубке таежного леса, строительстве мостов через сибирские реки, прокладке дорог в труднодоступных местах Советского Союза.

В конце 60-х годов к административной деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц стали активно привлекать характеризующуюся с положительной стороны и не имеющую приводов в милицию молодежь. 17 декабря 1968 года Коллегией Министерства внутренних дел СССР совместно с Бюро ЦК ВЛКСМ было принято постановление «О совместной работе комсомольских организаций и органов МВД СССР по предупреждению безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних». Постановлением ЦК ВЛКСМ от 5 ноября 1974 года было утверждено Положение об оперативных комсомольских отрядах дружинников, административная деятельность которых была напрямую связана с превенцией правонарушений подростков в плотном взаимодействии с сотрудниками милиции, комиссиями по делам несовершеннолетних, юстицией, прокуратурой и судами.

13 мая 1970 года Министерством коммунального хозяйства РСФСР и Министерством просвещения РСФСР по согласованию с ЦК ВЛКСМ было принято Примерное положение о педагогическом организаторе по проведению воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства. По данному документу педагогические организаторы входили в постоянный штат работников коммунального хозяйства, от них требовалось налаживать работу в подростковых клубах по месту жительства, куда активно привлекалась местная молодежь. Спустя некоторое время подростковые клубы стали ключевыми субъектами по месту жительства, где молодые люди проводили свой досуг, занимались в спортивных секциях и кружках, функционирующих при данных клубах.

Основанные еще в 40-х годах детские комнаты милиции в советский период многократно трансформировались, однако продолжали

играть главную роль в системе превенции безнадзорности, административных и иных правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет. С 1973 года началось создание центральных детских комнат милиции при горрайлиноорганах внутренних дел в службах профилактики уголовного розыска. В 1974 году в Управлении уголовного розыска Министерства внутренних дел СССР и аппаратах уголовного розыска Министерств внутренних дел, Управлений внутренних дел союзных и автономных республик, краев и областей в целях качественной оптимизации административной деятельности детских комнат милиции создаются отделения по управлению ими.

15 февраля 1977 года детские приемники-распределители были реформированы в приемники-распределители для несовершеннолетних, детские комнаты милиции реорганизованы в инспекции по делам несовершеннолетних, «которым ставились задачи: улучшить состояние детских домов и колоний за счет шефства предприятий и организаций; усилить ответственность родителей за ненадлежащее воспитание своих детей посредством применения таких мер, как сообщение по месту работы, отобрание детей без лишения родительских прав; активизировать борьбу с детским бродяжничеством и хулиганством на улицах»¹.

Заканчивая изучение исторического развития профилактики правонарушений несовершеннолетних в советский период, заметим, что субъектам по превенции правонарушений несовершеннолетних тогда был присущ постоянный, плановый характер работы с несовершеннолетними. Одним из важных качеств административно-превентивной деятельности в этом направлении было то, что профилактические меры были доступными всем слоям населения, так как они не были коммерческими. Подчеркнем, что в целом субъектами было охвачено множество направлений социализации не достигших совершеннолетия лиц: воспитательное, образовательное, профессиональное, идейное (идеологическое), культурное, моральное, нравственное, этическое, эстетическое, спортивное, оздоровительное, патриотическое, информационное, правовое, общеорганизаторское и контрольное. Это была многоступенчатая система влияний, которая

¹ Чмырев С. Н., Шумакова Е. В. Историко-правовые аспекты развития государственной системы в сфере предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними // Юридический вестник ДГУ. — 2016. — № 2. С. 132.

осуществлялась на общесоциальном, групповом и индивидуальном уровнях работы с молодежью.

Свежий импульс эволюции системы профилактики правонарушений несовершеннолетних дал указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹. Названный документ в настоящее время утратил юридическую силу (рамки действия его полной редакции: с 21 сентября 1993 года по 13 января 2000 года), но именно он предусматривал создание российской государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и заложил фундамент для развития законодательства в данном сегменте. По этому правовому акту в государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав входили комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, аппараты управления и специализированные учреждения (службы) органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов внутренних дел, службы занятости населения, а также иные органы и учреждения, решающие в пределах своей компетенции задачи по защите прав несовершеннолетних лиц, по предупреждению административных и иных правонарушений.

Последним шагом на пути становления законодательства, регулирующего отчасти правовой статус несовершеннолетних правонарушителей и работу органов и учреждений системы профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, явилось своевременное принятие на федеральном уровне важнейших нормативных документов, среди которых для нас особое значение имеют УК РФ, КоАП РФ и федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»².

В 90-е годы XX века милицейские подразделения, занимавшиеся работой по профилактике правонарушений несовершеннолетних, носили различные наименования: 30 июня 1991 года инспекции по делам несовершеннолетних были переименованы в подразделения по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних,

¹ Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 37. — Ст. 3449.

² СЗ РФ. 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

которые, в свою очередь, 26 мая 2000 года были реорганизованы в отделы по делам несовершеннолетних; 2 апреля 2004 года центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей были реформированы в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (ЦВСНП).

Поводя итог рассмотрению данной темы, можно сделать вывод, что генезис и эволюция государственных органов по профилактике безнадзорности и административных проступков лиц, не достигших совершеннолетия, на территории нашего отечества — это не что иное, как утверждение принципа индивидуального подхода к данной категории делинквентов, возведенного в ранг государственной политики. Исследование исторического принципа индивидуализации в рассматриваемом контексте показывает, что мы имеем дело с поступательным его развитием.

Позиция законодателя, вплоть до времен Екатерины II, относительно вопроса профилактики правонарушений несовершеннолетних оставалась весьма неоднозначной. В этот период не было единой концепции понимания сущности правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, и необходимости ее отделения от преступности общего вида.

Более или менее устоявшаяся и единая концепция профилактики правонарушений несовершеннолетних появилась в период правления Екатерины II. В данный период развития государства был взят курс, во-первых, на гуманизацию уголовно-правовой политики в отношении преступности несовершеннолетних, во-вторых, на осуществление превенции как наиболее перспективного вектора противодействия правонарушениям несовершеннолетних. Тем не менее, несмотря на положительность (в целом) начатой в восемнадцатом и продолженной в девятнадцатом веке политики в исследуемой сфере, уровень противоправных проявлений несовершеннолетних в рассматриваемый период возрос.

Несмотря на то, что советский период характеризуется борьбой абстрактно гуманистической идеи максимальной экономии репрессий с идеями усиления как административной, так и уголовной ответственности несовершеннолетних как основного способа быстро победить административные правонарушения и преступность, особая заслуга в сохранении и развитии специфического подхода к несовершеннолетним правонарушителям принадлежала в период ужесточения административного и уголовного законодательства практике,

которая смягчала в процессе правоприменения жесткие требования правовых актов. Положительным в СССР было, прежде всего, то, что в это время государство не только обеспечивало деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, но и одновременно занималось обеспечением и устройством детей.

Во время реформ конца XX века при переходе к новому укладу экономики государство оказалось неспособным реализовывать дальнейшую поддержку указанной системы. Ввиду этого деятельность по профилактике и предупреждению административных и других правонарушений несовершеннолетних оказалась на пороге полной деградации и разрушения, так как в условиях сложившихся реалий исполнение поставленных задач могло обеспечиваться только посредством рыночных механизмов, которые не были до конца сформированы. В довершение всего для получения конкретных положительных результатов превентивной административной деятельности необходима научно обоснованная координация усилий всех субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних при четком правовом разграничении их функций и полномочий.

Таким образом, в лекции воспроизведены ключевые вехи становления и развития государственной системы по противодействию антиобщественным действиям и правонарушениям несовершеннолетних в период с образования Киевской Руси до конца XX века, показано, каким образом совершалось исторически наложение основных положений ювенального права, как после долгих метаморфоз на территории нашего Отечества сформировались звенья цепи профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите особенности традиций заботы о детях в дохристианский период на Руси.
2. Какие характерные черты профилактики правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав существовали в Киевской Руси.
3. Что нового появилось в законодательстве по профилактике правонарушений несовершеннолетних в Московском государстве.
4. В чем состоят исторические особенности превенции правонарушений несовершеннолетних в Российской империи.
5. Какие особенности существовали при привлечении в конце XIX века несовершеннолетних к юридической ответственности в периоды «детства», «отрочества» и «юности»?

6. Охарактеризуйте роль специализированных судов для малолетних правонарушителей в Российской империи.

7. Назовите исторические особенности профилактики беспризорности, безнадзорности, попрошайничества и правонарушений несовершеннолетних в РСФСР до 1922 года.

8. Как была организована работа специальных органов правоохранительной направленности СССР — «детских комнат милиции»?

9. Перечислите меры противодействия беспризорности несовершеннолетних в период Великой Отечественной войны.

10. В чем состоят особенности гуманизации законодательства в отношении несовершеннолетних правонарушителей в 50–80-х годах XX века?

11. Назовите особенности организации работы милицеских подразделений по профилактике правонарушений несовершеннолетних в 90-е годы XX века (инспекции по делам несовершеннолетних и центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей).

ЛЕКЦИЯ 4. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Понятие ювенальной юстиции.
2. Англосаксонская модель ювенальной юстиции.
3. Континентальная модель ювенальной юстиции.

1. Понятие ювенальной юстиции

Для профилактики деликтов не достигших совершеннолетия лиц и налаживания воспитательно-превентивной работы среди них необходима комплексная консолидированная система мер, направленная на поиск каждого потенциального правонарушения, наиболее быстрое по времени и адекватное реагирование на неправомерное поведение подростка и организация действенного контроля и надзора за его последующими деяниями.

Полемика и дискуссии ученых и практических работников сферы противодействия неправомерным проявлениям несовершеннолетних, других заинтересованных лиц по данной проблематике ведутся давно, но верный подход пока еще не выработан.

На современном этапе в нашей стране функционирует монолитная система профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, однако отдельных специализированных государственных органов, призванных расследовать уголовные дела в отношении несовершеннолетних, и судебных органов, рассматривающих материалы о совершении преступлений несовершеннолетними, в Российской Федерации пока нет. Деятельность следственных подразделений органов внутренних дел в этом направлении аккумулируется лишь у отдельных следователей, в ведении которых, помимо уголовных дел в отношении несовершеннолетних, в производстве могут находиться и материалы на подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений взрослых лиц. Та же картина имеет место и в органах дознания, схожим образом организована работа следователей прокуратуры. Несмотря на то, что общественные объединения граждан, негосударственные организации, трудовые коллективы периодически делают попытки создания негосударственных профилактических ювенальных судов чести, данный опыт пока не перенесен на государственный уровень, а совершенные несовершеннолетними преступления рассматриваются судами общеюрисдикционной направленности.

Итак, в России существуют две относительно обособленные системы, одна из которых заведует комплексом профилактических мер в сегменте противодействия предделиктного поведения и административным проступкам несовершеннолетних, преимущественно с использованием административно-правовых средств воздействия. Другая же базируется на уголовном законодательстве и уголовно-правовых средствах воздействия и функционирует в области привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних при совершении преступлений.

Анализируя цели, задачи, функции и правовой статус органов, включенных в первую и вторую системы, мы наблюдаем их разную направленность, что и обуславливает недостаточный уровень их комплексного взаимодействия и никак не может способствовать решению многогранной проблемы превенции правонарушений несовершеннолетних на территории нашей страны. Итак, твердо говорить о наличии целостной политики руководства Российской Федерации по отношению к молодежи как в сфере протекции их законных прав и интересов, в направлении профилактики асоциального поведения, безнадзорности, беспризорности, административных правонарушений несовершеннолетних, так и в сегменте привлечения не достигших совершеннолетия лиц к административной и уголовной ответственности, к сожалению, не представляется возможным.

Диаметрально противоположная ситуация наблюдается во многих развитых зарубежных странах. Исследование правовых систем, относящихся к предупреждению административных и иных деликтов несовершеннолетних, в зарубежных государствах позволяет утверждать, что во многих из них успешно работает сбалансированная, нормативно урегулированная единая система профилактики и предупреждения безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, и привлечения их к юридической и иной ответственности. Вектор правозащитной и правоохранительной административной деятельности всех государственных органов в данном случае имеет единое направление и концентрируется на достижении одной масштабной цели.

В развивающихся и развитых зарубежных государствах этот вид деятельности называется ювенальной юстицией. В российской научной литературе понятие «ювенальная юстиция» (Juvenile justice) вызывает спорные точки зрения ученых, поэтому выводы по определению формируются, исходя из количества элементов, наполняющих

анализируемую систему, что затрудняет процесс осознания этого понятия. Определение понятия пытаются дать юристы, историки, социологи, психологи, представители других гуманитарных наук. Приведем несколько вариантов трактовок за последние годы. Есть точки зрения, исходящие из дословного перевода — «правосудие для несовершеннолетних»¹, весьма «широкие» определения: «система защиты прав и законных интересов несовершеннолетних»²; «совокупность правовых норм в отношении несовершеннолетних жертв преступления и несовершеннолетних преступников»³, достаточно расплывчатые дефиниции: «совокупность правовых механизмов и институтов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных процедур и программ, объединенных вокруг специального института ювенальных судов (как специализированных судов для несовершеннолетних), включенных в систему государственных и негосударственных органов и организаций, предназначенную для обеспечения защиты прав несовершеннолетних, в том числе в процессе примирения с потерпевшим и последующей реабилитации»⁴.

Нам близка позиция юриста Т. Ю. Новиковой, утверждающей, что «ювенальная юстиция представляет собой систему органов государственной власти и управления, осуществляющих деятельность в отношении несовершеннолетних в целях защиты их прав и интересов и восстановления социальной справедливости»⁵.

Целью выделения ювенальной юстиции из общей системы правоохранительных органов является необходимость соблюдения особого порядка работы с несовершеннолетними, позволяющего обеспечить дополнительные гарантии прав этой категории лиц⁶.

¹ Данильченко С. Л. Ювенальная юстиция: история и современность // Образование и наука в современных условиях. — 2016. — № 4 (9). — С. 16.

² Цинченко Г. М. Ювенальная юстиция: риски внедрения // Управленческое консультирование. — 2015. — № 8 (80). — С. 120.

³ Муратова Э. М. Ювенальная юстиция — гарантия защиты прав несовершеннолетних // Евразийский союз ученых. — 2015. — № 12. С. 139.

⁴ Арпентьева М. Р. Вопросы ювенальной юстиции // Наука. Мысль. 2016. — № 5-1. — С. 13.

⁵ Новикова Т. Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2003. — С. 13.

⁶ Абызов Р. М., Фризен П. Д. Ювенальная юстиция на защите прав несовершеннолетних // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. — 2013. — № 11-1. — С. 3.

Ювенальная юстиция направлена на обеспечение таких категорий, как: справедливость и законность по отношению к не достигшим совершеннолетия лицам любого административного решения всех государственных органов власти; постоянная протекция неотъемлемых прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних при ведении производства по делам об административных правонарушениях и уголовных делах в отношении несовершеннолетних, а также дел, связанных по вине взрослых с нарушением режима содержания, воспитания, обучения, лечения подростков; формирование наиболее социализированной личности несовершеннолетних в изменяющихся условиях жизнедеятельности.

Исследуя принципы ювенальной юстиции, выделим, что это именно те направляющие начала, которые отличают ее от общеуголовной и общегражданской юстиции. К специальным принципам ювенальной юстиции отнесем протекционный характер ювенальной юстиции, социальное наполнение правосудия по делам несовершеннолетних и индивидуальный подход при ювенальном правосудии к каждому несовершеннолетнему.

Рассматривая протекционный характер ювенальной юстиции, отметим, что, регламентируя уголовную ответственность за преступления не достигших совершеннолетия лиц, «детская» юстиция вместе с этим охраняет права подростков. Как отмечает М. И. Бородина, «исторически суд по делам несовершеннолетних создавался как суд, призванный решать двойную задачу: защиту прав детей и подростков и уголовного преследования данной категории населения. При этом по мере развития ювенальной юстиции ее охранительная функция получила приоритетное значение»¹.

Специфический защитный правовой режим для несовершеннолетних выражается в различных формах. Это может быть прямая защита, например, минимизация наказания, исходя лишь из факта несовершеннолетия, на прописанную в УК РФ часть размера уголовного наказания, применение к молодым людям принудительных мер медицинского характера в виде амбулаторного или стационарного лечения или дополнительная правовая протекция лиц, не достигших восемнадцатилетия, например, обязательное участие в правосудии по делам несовершеннолетних адвоката или защитника, законного

¹ Бородина М. И. Место и роль ювенальной юстиции в демократизации российского общества // Философия социальных коммуникаций. — 2013. — № 2 (23). — С. 37.

представителя интересов несовершеннолетних, педагога или психолога при следственных мероприятиях с участием детей. Есть государства, в которых при рассмотрении в судах дел о преступных действиях или бездействии лиц, не достигших совершеннолетия и дел о нарушениях прав детей, посягательствах на них различного характера все судебные заседания проводятся в закрытом режиме, информация о результате судебного следствия в отношении несовершеннолетнего имеет серьезную степень защиты, ей присваивается наивысший гриф секретности, доступ к которому секвестирован даже со стороны правоохранительных органов.

В Российской Федерации имеется институт освобождения от уголовной ответственности в связи с применением к несовершеннолетним принудительных мер воспитательного воздействия без заключения под стражу, к которому прибегают в случае, если преступление относится к категории небольшой или средней тяжести и установлена возможность исправления путем применения данных мер воздействия.

Так как Россия — социальное государство, большое значение имеет принцип социального наполнения правосудия по делам несовершеннолетних. Данный принцип интерпретируется разными авторами по-разному: «социальная насыщенность»¹, «социальная направленность принципов ювенальной юстиции»², «социальная подготовка судей и иных должностных лиц, специалистов, работающих с несовершеннолетними»³.

Мы считаем, что сущность принципа социального наполнения правосудия по делам несовершеннолетних состоит в преимущественном использовании в судебном следствии по делам несовершеннолетних специализированных знаний неюридического характера, с акцентированием внимания на социально-психологических характеристиках

¹ Комарницкий А. В. Научная мысль о ювенальной юстиции в России: концепция, принципы, содержание // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. — № 21. — С. 44; Клячкина Н. Л. Предпосылки создания системы ювенальной юстиции в Российской Федерации // Вестник Самарского юридического института. — 2013. — № 2 (10). — С. 63.

² Просвирнин В. Г. Принципы российской уголовной ювенальной юстиции // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. — 2012. — № 1. — С. 512.

³ Середа С. П. К вопросу об уголовной политике в отношении несовершеннолетних // Вестник института: преступление, наказание, исправление. — 2012. — № 19. — С. 81.

личности подростка-преступника, которые сформировались под влиянием жизненных обстоятельств, материального положения семьи несовершеннолетнего, его ближайшего окружения, направленности обучения и воспитания.

Обращение к специализированным познаниям неюридического характера встречается не только в уголовном процессе по делам несовершеннолетних, но и в гражданском, и в административном при рассмотрении административных материалов в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. В протокольных формах — это заключения экспертов, участие специалистов, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации¹ (УПК РФ); в непротокольных — это результаты исследований медицинских работников, психологов, специалистов социальных служб, служб занятости, досуговых учреждений для детей, консультационных центров различной направленности.

Перед специалистами суд по делам несовершеннолетних может поставить ряд вопросов о характеристике личности подростка и причинах его противоправного поведения. Для этого несовершеннолетнего правонарушителя на некоторое время можно поместить в стационар для наблюдения за его поведением и проведения соответствующих экспертиз. В результате, основываясь на заключениях экспертов или специалистов, ювенальный судья выбирает оптимальную для данной личности меру воздействия, подбирает наиболее результативный режим ее исполнения.

Принцип индивидуального подхода при ювенальном правосудии к каждому несовершеннолетнему заключается в том, что любое производство по уголовному делу в суде преследует строго индивидуальные цели, так как каждое совершенное преступление индивидуально, соответственно уникальна и мера ответственности за него. Однако в законодательствах многих стран существуют так называемые «вилки» — минимальные и максимальные пределы уголовных наказаний для совершеннолетних лиц. Обращаясь к ювенальному правосудию, подчеркнем, что минимальные пределы наказаний, с нашей точки зрения, неприемлемы, кроме того, многие страны, исходя из личности конкретного несовершеннолетнего, преступившего уголовный закон, пошли по пути неформального судебного разбирательства в сильно упрощенной форме, как по содержанию, так и по времени.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года. № 174-ФЗ // Российская газета. — 2001. — Спецвып. 2861.

Большое значение принцип индивидуального подхода имеет для качественной реализации иных принципов ювенальной юстиции. В литературе он рассматривается как синтезирующий все остальные принципы «детской» юстиции. Э. Б. Мельникова, А. В. Комарницкий считают, что неформальный характер судебного следствия ювенальной юстиции должен обязательно быть согласован и с общими правилами уголовного процесса, но не должен быть ими «задавлен», или же судебная процедура войдет в конфликт с динамичным участником процесса — несовершеннолетним правонарушителем, что уменьшит качество правосудия¹.

К системе ювенальной юстиции в широком смысле можно отнести административные органы и учреждения, разрабатывающие и принимающие законы по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц, осуществляющие протекцию данных прав и свобод, обеспечивающие производство в судебных и иных инстанциях по делам несовершеннолетних, а также органы и учреждения, исполняющие принятые постановления, приговоры и решения, вынесенные по отношению к не достигшим совершеннолетнего возраста лицам².

На начальном этапе развития судов для несовершеннолетних самостоятельная ювенальная юстиция возникла в конце XIX — начале XX века в США, Канадской конфедерации, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Королевстве Бельгия, Французской Республике, кантонах французской Швейцарии, Нидерландах, Российской империи, Республике Польша, Венгерской Народной Республике, Королевстве Египет, Австралийском Союзе.

В Германской империи, Австро-Венгрии, Испанской империи, Португальском королевстве и затем в Португальской республике, кантонах немецкой Швейцарии функции опекунов судов были агломерированы с задачами ювенальных судов, что сделало ключевым

¹ См.: Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учебное пособие. — М., 2000. — 272 с.; Комарницкий А. В. Научная мысль о ювенальной юстиции в России: концепция, принципы, содержание // Криминология: вчера, сегодня, завтра. — 2011. — № 21. С. 46.

² Подробнее см.: Беженцев А. А. Ювенальная юстиция в России и за рубежом: опыт и перспективы // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Ювенальная юстиция в России: вопросы правовой защиты интересов несовершеннолетних» 13 мая 2011 года. Московская государственная юридическая академия имени О. Е. Кутафина, Магаданский филиал, Общественный совет при УВД по Магаданской области. — Магадан, 2011. — С. 74–84.

для рассматриваемых органов не предупреждение и пресечение преступности лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, а главным образом протекцию прав, свобод и законных интересов молодых людей. В свою очередь, это привело к тому, что стержневой задачей их деятельности стала именно судебная защита прав несовершеннолетних лиц, а не задачи противодействия преступности, как это произошло в судах первого блока иностранных государств. В странах третьего блока, к которым можно отнести Республику Ирландия, Королевство Италия, Греческую Республику, Швейцарию (кантон Женева), Японию, Королевство Новая Зеландия, были созданы специализированные составы судей по делам несовершеннолетних¹.

Ювенальная юстиция никогда не была чем-то цельным в идеологическом смысле хотя бы потому, что внутри ее конструкции заложен амбивалентный подход к государству, которое одновременно и гарантирует соблюдение детских прав, и является едва ли не основным и самым опасным их нарушителем. В зависимости от того, как это противоречие разрешалось специалистами разных стран, возникали модели ювенальной юстиции².

2. Англосаксонская модель ювенальной юстиции

Основываясь на доктринальной концепции О. Н. Ведерниковой³, обозначим, что в современной правовой литературе России выделяют две базовые модели функционирующей за границей ювенальной юстиции: континентальную, в которую входят Германия, Франция, Бельгия, Польша, Румыния и другие европейские государства, и англо-американскую, основанную на системах права Англии, Соединенных Штатов Америки, Канады и Австралии⁴. При этом правильно

¹ Кудрявцева Н. И. Ювенальная юстиция в России и Франции: сравнительная характеристика: учебно-методическое пособие для студентов юридического факультета. — Курск, 2003. — С. 11.

² Жилиева С. К. Перспективы развития ювенальной юстиции в России // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 9. — С. 96.

³ Подробнее см.: Ведерникова О. Н. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. — 2000. — № 7. — С. 51.

⁴ Чернова М. А. Развитие ювенальной юстиции в зарубежных странах: историко-правовой анализ // Социально-экономические явления и процессы. — 2015. — Т. 10. — № 7. — С. 211; Рудаков А. М. Идеологические основы моделей ювенальной юстиции: выбор России // Вестник Кузбасского института. — 2014. — № 1 (18). — С. 145; Ошевский Д. С., Дозорцева Е. Г., Бадмаева В. Д., Чибисова И. А. Социальные и психологические аспекты уголовного ювенального право-

отмечается, что дифференциация между указанными видами правосудия по делам лиц, не достигших совершеннолетия, состоит в разной подсудности судебных органов по делам несовершеннолетних. Так, в государствах, относящихся к англосаксонской системе, судам по делам несовершеннолетних подсудны исключительно административные деликты и преступления, которые не относятся к тяжким и особо тяжким, судебное же следствие по последним делам ведут суды общей юрисдикции. В противовес этому, в государствах, где действует континентальное ювенальное правосудие, административные правонарушения и преступления в независимости от тяжести рассматривают специализированные ювенальные суды, любая передача материалов на рассмотрение общеправосудного суда недопустима.

В свою очередь, англосаксонская, или, как ее еще называют, англосакская модель действия системы ювенальной юстиции имеет два вида: американскую систему профилактики и ювенального правосудия по делам не достигших совершеннолетия лиц и английскую. Помимо этого, свои отличительные черты имеют канадская и австралийская системы, которые находятся в постоянном административном реформировании под воздействием двух главных систем, функционирующих в Англии и США.

Итак, зарубежные страны в вопросах противодействия, в том числе профилактики правонарушений несовершеннолетних изначально встали на путь специализации, который подразумевал создание обособленной и специализированной системы органов государственной власти и иных субъектов (учреждений, организаций), предназначенных для защиты прав и свобод несовершеннолетних, в том числе и в части, касающейся профилактики их противоправного поведения. Исторически первым государством, ставшим на указанный путь, были Соединенные Штаты Америки, где в 1846 году был открыт первый реформаторий для малолетних правонарушителей в штате Массачусетс. Задачами данной организации были прием

судия в мировой практике (континентальные модели ювенальной юстиции) // Психологическая наука и образование (www.psyedu.ru). — 2012. — № 2. — С. 33, 34; Беженцев А. А. Опыт иностранных государств в регулировании системы превенции правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, перспективы его использования в России // Образование и семья: проблемы обучения: материалы VI международной научно-практической конференции. 25–26 марта 2010 года. — СПб.: Институт детства Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2010. — С. 156–165.

и содержание несовершеннолетних, совершивших противоправные деяния, оказание на них профилактического воздействия, социализация, выявление детерминант, под воздействием которых несовершеннолетний принял решение совершить преступление или иное правонарушение. При этом основное целеполагание деятельности реформаториев не состояло в изоляции несовершеннолетних преступников и правонарушителей. Основной идеей была именно профилактика, такое воздействие на выявленные детерминанты подростковой преступности, при котором конкретный ребенок не предпримет попытки встать на преступный путь. Результаты работы реформаториев предполагалось использовать в повседневной практической деятельности как правоохранительных, так и социальных служб. В дальнейшем подобная система стала распространяться и на другие государства.

Проводя анализ генезиса и эволюции ювенальной юстиции США, нельзя не отметить, что эта страна и явилась организатором одного из первых специализированных административных органов по превенции противоправных деяний несовершеннолетних лиц — судов по делам несовершеннолетних, образованных еще в 1899 году, когда в крупных городах штата Иллинойс (Чикаго, Спрингфилд, Аврора, Рокфорд, Джолит) впервые появились обособленные судебные органы рассматриваемой направленности.

Однако в США в конце 80-х годов XX века назрело некоторое разочарование в системе «детской» юстиции, которое было вызвано довольно мягкими приговорами судов по тяжким и особо тяжким преступлениям несовершеннолетних и, как следствие, увеличением количества таких преступных проявлений со стороны подростков, в том числе насильственно-корыстной направленности, с применением огнестрельного оружия, с участием в преступных группах, носящих организованный характер. Большая часть подобных преступлений была совершена американскими школьниками с окраин крупных городов.

Кроме того, проявились недостатки процессуального законодательства, основанного на упрощенной процедуре рассмотрения дела в суде, что не обеспечивало должную протекцию процессуальных прав несовершеннолетних обвиняемых, в результате это привело к увеличению количества невиновных подростков, оказавшихся на скамье подсудимых и получивших реальные сроки ограничения и лишения свободы. Ввиду этого в последующий период во многих штатах ювенальные суды по делам несовершеннолетних по факту перестали существовать. В период с 1992 по 1997 годы в большинстве

штатов были приняты законодательные положения, существенно ограничивающие юрисдикцию специализированных государственных органов по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Практически в половине штатов был увеличен перечень обстоятельств исключительного характера, позволяющих проводить судебное следствие о противоправных проявлениях несовершеннолетних в судах общей юрисдикции. При этом во всех штатах США законодательно был регламентирован механизм передачи определенной категории дел о преступлениях несовершеннолетних в юрисдикцию общеуголовных судов. В этих случаях закон штата, как правило, учитывал возраст несовершеннолетнего правонарушителя, общественную опасность и неоднократность совершенного противозаконного деяния.

Отличительным признаком американской модели привлечения несовершеннолетних лиц к юридической ответственности за совершение административных деликтов и преступлений является присутствующая в четырнадцати штатах конкурирующая юрисдикция обычных судов и судов по делам несовершеннолетних лиц. Таким образом, некоторые уголовные дела являются одновременно подсудными как уголовному суду общей юрисдикции, так и специализированному ювенальному суду. Причем сегмент конкурентной юрисдикции содержит не только тяжкие, особо тяжкие преступления насильственного характера, неоднократные преступления, но и малозначительные противоправные деяния (административные проступки), в том числе имеющие отношение к несоблюдению законов отдельно взятого штата. При конкурентной юрисдикции вопрос о том, в каком суде должно рассматриваться данное уголовное или административное дело, решается посредством вынесения прокурорского определения.

Спорно разрешается в разных штатах вопрос о возрастных границах уголовной и административной ответственности несовершеннолетних. Так исторически сложилось, что в каждом штате Соединенных Штатов Америки имеется свое уникальное уголовное и административное законодательство, свои уголовные кодексы. Самый ранний возраст привлечения подростков к уголовной ответственности и возраст достижения совершеннолетия кардинально отличаются: в двадцати двух штатах и федеральном округе Колумбия минимальный возраст уголовной ответственности законодательством не устанавливается; в шестнадцати штатах молодые люди могут предстать перед судом по достижении четырнадцати лет; в остальных штатах самый ранний возраст уголовной ответственности составляет

от десяти до пятнадцати лет. Более того, в некоторых штатах ювенальные суды имеют возможность применять меры административного воздействия и уголовного наказания, которые определены для совершеннолетних лиц, применяя так называемые «смешанные санкции».

Мало того, следует учитывать, что в тринадцати штатах верхний возрастной предел, ограничивающий юрисдикцию «детских» судов, установлен на уровне пятнадцати и шестнадцати лет, и не включает преступления лиц, достигших, соответственно, шестнадцати и семнадцатилетнего возраста, что также является отступлением от общепризнанных стандартов международного сообщества, по которым несовершеннолетними признаются лица в возрасте до восемнадцати лет¹.

На наш взгляд, не следует повторять негативный опыт США по созданию и функционированию разрозненной системы ювенальной юстиции. Рассматриваемая модель представляется для нашего государства неприемлемой, в России функционирует совершенно другая модель уголовного судопроизводства, основанная на едином для всех субъектов федерации уголовном кодексе. Более того, из докладов Министерства юстиции США с 2011 года по настоящее время следует, что в некоторых штатах прослеживается отрицательная динамика показателей качественного и количественного уровня преступности несовершеннолетних. Кроме того, вследствие «неформальной» процедуры ювенального судопроизводства растет недовольство некоторой (особенно малоимущей) части населения Америки в отношении нарушений во время судебных заседаний прав и свобод несовершеннолетних административных правонарушителей, подростков, обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений. Им, ссылаясь на значительно упрощенную процедуру разбирательства в ювенальных судах, зачастую отказывают в предоставлении государственных защитников и адвокатов, что приводит к необъективным приговорам, в некоторых случаях к осуждению невиновных.

Однако США как одна из первых стран реализации идей ювенальной юстиции на сегодняшний день обладает достаточно мощной и эффективной нормативной базой профилактики правонарушений несовершеннолетних. Основным отличительным аспектом в данном случае следует считать достаточно большое количество законодательных норм, специально направленных на профилактику правонарушений

¹ Ведерникова О. Н. Современные тенденции развития ювенальной юстиции за рубежом // Российская юстиция. — 2005. — № 3. — С. 43–47.

несовершеннолетних. Основопологающим в данном случае выступает федеральный закон США «О ювенальной юстиции и профилактике правонарушений» (The Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act (JJDPА)) (впервые был принят в 1974 году, в настоящее время действует редакция 2002 года). Данный закон определяет единый комплексный подход в сфере профилактики преступности несовершеннолетних, обеспечивающий поддержку государственных программ профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних с целью улучшения взаимодействия государственных и местных систем и органов и определяющий стратегию в сфере профилактики преступлений несовершеннолетних на уровне штатов¹. Он принят при поддержке двух партий США, базируется на понимании того, что дети, молодежь, семья, должны охраняться федеральными стандартами, при этом должны отстаиваться интересы общественной безопасности и предотвращения виктимизации подростков.

Закон «О ювенальной юстиции и профилактике правонарушений» регламентирует следующее:

1. Общенациональная система планирования и консультирования по вопросам ювенальной юстиции охватывает без исключения все штаты, территории и округ Колумбия.

2. Финансирование мер по предупреждению правонарушений и улучшению государственных и местных программ и практик ювенальной юстиции осуществляется за счет средств федерального бюджета.

3. Уточняется организация деятельности Федерального агентства Управления ювенальной юстиции и предупреждения правонарушений, которые занимаются обучением, технической помощью, модельными программами, исследованиями и оценкой для поддержки усилий штатов и местных органов власти в сегменте превенции подростковой деликтности².

Также отметим еще один базовый акт Конгресса США «Ни одного отстающего ребенка» (The No Child Left Behind Act of 2001 (NCLB)), который регулирует программы предупреждения и раннего

¹ Дородонова Н. В. Регулирование вопросов по организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежном законодательстве: история и современность // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2017. — № 5 (118). — С. 195.

² Сайт Коалиции по ювенальной юстиции (The Coalition for Juvenile Justice) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.juvjustice.org/federal-policy/juvenile-justice-and-delinquency-prevention-act> (дата обращения: 10.09.2021).

вмешательства, используемые применительно к лицам, не достигшим совершеннолетия, находящимся в социально опасном положении, а также финансовое обеспечение социальных организаций и образовательных программ на уровне штатов, программ школ, сотрудничающих с местными исправительными учреждениями.

Начиная с 1908 года, в Канаде в отношении подростков существует отдельная система правосудия. С этого времени система ювенальной юстиции претерпела значительные изменения, так как в 1984 году в Канаде был принят закон «О молодых преступниках» (Young Offenders Act). Переход от закона «О несовершеннолетних преступниках» (Juvenile Delinquents Act), который действовал с 1908 года, к принятию закона «О молодых преступниках» (YOA) в 1984 году имел идеологическое значение — по сути, это был переход от «модели социального патронажа» к более традиционной модели правосудия, где правам и свободам подростков уделялось больше внимания, и уголовные дела рассматривались в транспарентном ювенальном суде.

Данный правовой подход в судебной системе получил дальнейшее развитие в 2003 году с принятием последнего канадского закона «Об уголовной ювенальной юстиции» (YCJA)¹. На сегодняшний день во всех провинциях Канады функционируют ювенальные суды, рассматривающие административные, уголовные и гражданские дела несовершеннолетних лиц. Судьей по делам несовершеннолетних может быть только лицо, получившее узкую образовательную специализацию по ювенальному праву.

По законам Канады в работе с молодежью группы риска в обязательном порядке участвуют не только сотрудники административных учреждений системы профилактики деликтов не достигших совершеннолетия лиц, но и родители либо законные представители, родные и близкие подростка-правонарушителя, общественность, в некоторых случаях — и потерпевшая сторона.

В канадских законах закреплено, что некоторые задачи, связанные с правосудием по делам несовершеннолетних, решают консультативные группы общественных комитетов правосудия для молодежи. Их членами могут быть граждане, продемонстрировавшие желание

¹ Лутес Р. Канадская система ювенальной юстиции (и некоторые аспекты, которые могут представлять интерес для Российской Федерации) // Вопросы ювенальной юстиции. Рубрика «Теории и исследования». — 2006. — № 4. — С. 32–35.

способствовать воплощению в жизнь закона на добровольных общественных началах, а также оказывать помощь любой службе или государственной программе для несовершеннолетних делинквентов.

Вместе с тем совещательные группы позволяют активным представителям общественности принимать участие в деятельности ювенального суда. При рассмотрении определенного дела они могут посоветовать меры общественного воздействия, которые являются более результативными для превенции правонарушений несовершеннолетних. Очень часто члены совещательных групп общественных комитетов правосудия для молодежи приглашают на свои заседания несовершеннолетнего, совершившего неправомерное деяние, родителей и членов его семьи, потерпевшего и лиц, его поддерживающих, чтобы поговорить о деликте «без протокола», его отрицательных последствиях и найти решение проблемы.

Ювенальная юстиция Канады направлена на реабилитацию и возвращение несовершеннолетних правонарушителей в социум. Закон «Об уголовной ювенальной юстиции» закрепил две фундаментальные задачи «детского» уголовного правосудия: снижение доли несовершеннолетних, материалы по которым направлены в суд, и уменьшение доли несовершеннолетних, приговариваемых к лишению свободы.

Следуя требованиям правовых актов, после задержания несовершеннолетнего полиция обязана рассмотреть возможность применения внесудебных мер воздействия: не возбуждать уголовное дело; вынести предупреждение; вынести официальное предостережение; с согласия несовершеннолетнего направить его для участия в социальной программе или в социальную службу по месту жительства.

В случае отрицательного результата, недостаточности перечисленных приемов административного воздействия в дальнейшем возможно использование внесудебных санкций, предусматривающих более обстоятельное воздействие. В законе «Об уголовной ювенальной юстиции» нет статей, раскрывающих содержание внесудебных санкций. Это решается на уровне каждой канадской провинции, но в основном они предусматривают посредническую практику или практику восстановительного правосудия.

Законодательством регламентируется административное требование уведомления сторон-участников о применении к подростку внесудебных санкций. Так, родители или законные представители несовершеннолетнего имеют право получить письменную информацию

о назначении определенной санкции, а потерпевший должен быть уведомлен о личности и психологическом типаже подростка, к которому будет применена внесудебная санкция.

Отличительная черта канадского закона 2003 года «Об уголовной ювенальной юстиции» состоит в том, что в случае позитивного эффекта применения внесудебных мер воздействия дело подростка-правонарушителя так и не направляется для рассмотрения в судебную инстанцию. В случае если все внесудебные возможности исчерпаны, но положительный результат не достигнут, подросток становится участником судебного процесса. Но и здесь ювенальные судьи стремятся назначать наказания, не связанные с лишением несовершеннолетнего свободы.

В финале судебного следствия ювенальные судьи Канады вправе применить в отношении молодых людей ряд альтернативных санкций, не связанных с лишением свободы, к примеру: порицание; освобождение от наказания; условное освобождение от наказания (помещение под надзор провинциального директора); штраф (после оценки возможности уплаты штрафа), причем размер штрафа не может превышать 1 000 канадских долларов; возмещение ущерба; приговор с направлением на общественные работы, обычно в виде работы по месту жительства; условное осуждение с испытательным сроком; режим пробации¹ на период не более двух лет.

В связи с направленностью ювенальной юстиции Канады на предупреждение правонарушений среди подростков, а также на ресоциализацию делинквентов, их интеграцию в общество в Канаде функционирует развитая система центров реабилитации.

Центры интернатного типа предназначены для молодых людей с самыми серьезными проблемами и являются относительно закрытыми заведениями. Мини-общешитие предусматривает проживание небольшого числа молодых людей (от 5 до 9, а в среднем 7) и находится в жилом квартале. Этот тип реабилитационных центров использует ресурсы, имеющиеся в данном районе, так, несовершеннолетние

¹ Пробация (от англ. probation — испытание) — это форма привлечения к юридической ответственности, получившая большое распространение в практике судов развитых зарубежных государств, когда, принимая решение о возможности избрать режим пробации, суд вместо осуждения к лишению свободы направляет осужденного на определенный срок под наблюдение чиновника службы пробации, которому поручается контроль за его поведением.

ходят в ближайшую школу, посещают спортивные секции, находящиеся в шаговой доступности, проводят досуг в местных клубах.

Для подростков старше шестнадцати лет действует программа «Квартира», которая направлена на подготовку детей к самостоятельной жизни. Существуют специальные квартиры, в которых молодые люди выполняют обязанности по обеспечению жизнедеятельности в зависимости от уровня самостоятельности (например, соблюдение распорядка дня, уборка помещения, ведение хозяйства)¹.

В Канаде имеются несколько типов служб, работающих в открытой среде — это центры дневного пребывания, воспитательные семьи, рабочие мастерские, программы педагогической помощи. Важной особенностью этих служб является то, что они оказывают свои услуги в естественной среде: дома, в школе, в центре дневного пребывания, в котором дети проводят целый день, занимаясь различной деятельностью, как правило, связанной с образованием.

Весьма интересной видится нам система ювенальной юстиции в Новой Зеландии. Там действует специальный, можно сказать «семейный», закон «О детях, молодежи и семьях» (Children, Young Persons, and Their Families Act 1989). Как видно из названия, закон выходит за рамки исключительно ювенальной юстиции и предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Более или менее он схож с отечественным Семейным кодексом Российской Федерации². Однако существенным отличием является то, что в нем, помимо семейных правоотношений, регламентируются и вопросы обеспечения превенции деликтности несовершеннолетних посредством, в том числе, реализации института ювенальной юстиции. Основной идеей закона в данной сфере является фактический перевод производства по делам о несовершеннолетних правонарушителях из уголовного или административного поля в социальный контекст, основанный на соответствующем подходе.

Узловые принципы данного закона состоят в следующем:

1. Альтернатива уголовному процессу в отношении несовершеннолетних лиц обязана применяться всегда, когда это допустимо.

2. Превентивные меры и уголовные санкции против подростков-правонарушителей должны подразумевать укрепление семьи

¹ Автономов А. С. Ювенальная юстиция: учебное пособие. — М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2009. — С. 183.

² Семейный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ СПб.: Victory: Стаун-кантри, 2001. — 94 с.

и родственных связей, стимулирование их способности преодолевать противозаконные проявления молодых людей.

3. Несовершеннолетие рассматривается как обстоятельство, смягчающее противоправное деяние несовершеннолетнего.

4. Санкции должны носить минимально ограничительный характер (при этом интересы пострадавшего должны быть максимально соблюдены)¹.

Оценивая перспективы использования новозеландской системы ювенальной юстиции в отношении современных российских реалий, мы исходим из противоречивого подхода. Так, с одной стороны, внешне и формально система выглядит крайне привлекательной, отвечающей всем общепризнанным международным стандартам, основанным, прежде всего, на идеях гуманизма. Однако, с другой стороны, исторический опыт России показал, что подобный путь крайне опасен тем, что может привести к появлению чувства безнаказанности, вызванного смягчением ответственности, излишним пониманием молодости как смягчающего обстоятельства. На наш взгляд, подобная система возможна лишь в государствах, в которых уровень правосознания достиг своей вершины и общество готово воспринимать гуманистический подход государства не как его слабость, а как доверительное отношение к самому обществу.

За последние двадцать лет в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии превенция неправомерных проявлений лиц, не достигших совершеннолетия, начинается с того, что в рамках административной деятельности каждый сотрудник полиции имеет право задержать находящегося без весомых причин в учебное время в неполюженном месте любого несовершеннолетнего школьного возраста и доставить его по месту жительства или в образовательное учреждение. Наиболее значимой отличительной чертой в современной системе английской ювенальной юстиции является использование административного полицейского предупреждения на стадии возможного совершения подростками противоправных деяний. Однако так было не всегда. Первые суды по делам несовершеннолетних в Англии и Уэльсе оформились примерно на десять лет позднее, чем в Соединенных Штатах Америки (в 1909 году) в результате

¹ [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства Новой Зеландии. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0024/65.0/DLM147088.html> (дата обращения: 10.09.2021).

принятия специального закона о детях 1908 года¹. Появившаяся позднее модель ювенального правосудия по делам несовершеннолетних получила распространение на территории Англии и Уэльса, региона Великобритании, где проживает большая часть населения государства. В другой части страны, в Шотландии, где проживает примерно 10 % населения страны, в начале XX века выработалась особенная система предупреждения подростковых правонарушений и привлечения несовершеннолетних к ответственности, которая имела скорее не судебную, а административную направленность. Там были сформированы специальные комиссии, в которых проходили особые «слушания по делам детей» (Children's Hearing). Фундаментальные принципы указанной системы продолжают работать и в современной Шотландии.

В целом вся европейская система профилактики правонарушений направлена на реабилитацию молодежи в социуме и включение в созидательную деятельность, большее значение уделяется не воспитанию несовершеннолетнего, а созданию для него благоприятных, «правильных» условий, активному использованию положительного воздействия на его семью. Например, в Англии и Уэльсе предупреждение преступности несовершеннолетних регламентируется законом «О детях» (Children Act 1989), который определяет функции органов местной власти в части помощи несовершеннолетним, меры в отношении детских домов, общин, волонтерских организаций, в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части усыновления²; законом «О преступлениях и беспорядках» (Crime and Disorder Act 1998)³, предусматривающим предупреждение преступности и определяющим органы ювенальной юстиции; законом «Об охране детства» (Childcare Act 2006), регламентирующим предоставление бесплатных услуг по уходу за детьми младшего возраста работающих родителей, процесс опубликования местными органами власти в Англии информации о детях⁴.

¹ Окунев Н. А. Английский закон о детях 1908 года. Журнал Министерства юстиции за ноябрь и декабрь 1909 г. — СПб.г: Сенатская типография, 1909.

² [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства Англии. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents> (дата обращения: 10.09.2021).

³ [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства Англии. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> (дата обращения: 10.09.2021).

⁴ [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства Англии. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21/pdfs/ukpga_20060021_en.pdf (дата обращения: 10.09.2021).

О. Н. Ведерниковой справедливо отмечено, что отличительный признак системы ювенальной юстиции Англии проявляется в «эластичном» применении мер административного и уголовно-правового влияния на молодежь, различающихся в зависимости от возраста привлекаемого к ответственности несовершеннолетнего и тяжести совершенного им общественно опасного деяния. Так, к детям от десяти до четырнадцати лет, совершившим общественно опасное деяние, запрещенное административным и уголовным законодательством под угрозой наказания, применяются преимущественно принудительные действия, связанные с помещением под наблюдение работника пробации, с установлением обязанности периодически посещать специальный Центр пребывания в период определенного срока либо обязанности не посещать определенные места или воздерживаться от совершения некоторых действий в течение определенного времени.

К молодым людям возраста шестнадцати и семнадцати лет вместе с перечисленными выше мерами административного воздействия могут применяться определенные виды наказаний, используемые в правосудии для совершеннолетних: предоставление услуг государству и обществу, пробация, комбинированная санкция (услуги обществу и государству и пробация), комендантский час (с электронным мониторингом или без него), лечение от наркотической или иной зависимости, штраф, лишение свободы¹.

3. Континентальная модель ювенальной юстиции

В Федеративной Республике Германия (данная страна Европы относится к континентальной модели ювенальной юстиции) фундаментальные положения уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних лиц были установлены в законе 1953 года «О ювенальных судах», в соответствии с которым несовершеннолетние дифференцированы по субъектному составу на три возрастные категории. К первой категории относятся малолетние дети, не достигшие возраста четырнадцати лет. Ко второй категории относятся подростки от четырнадцати до восемнадцати лет. Третья категория — это молодежь в возрасте от восемнадцати до двадцати одного года. Возрастная группа субъектов ювенального права является обуславливающим фактором при рассмотрении дел о деликтах, преступлениях и предполагает

¹ Ведерникова О. Н. Современные тенденции развития ювенальной юстиции за рубежом // Российская юстиция. — 2005. — № 3. — С. 44.

функционирование принципа индивидуального подхода, на котором базируются все юридические предписания от решения вопроса об административной и уголовной ответственности до специальных правил ведения производства в суде и вынесения решения.

В Германии как в стране континентальной модели ювенальной юстиции все виды правонарушений несовершеннолетних лиц подсудны только ювенальному суду. Однако судебные органы по делам несовершеннолетних в Германии в полном объеме не являются ювенальными, то есть изолированными судами, а представляют собой особые подразделения общеуголовного суда. При этом они формируют систему, имеющую все основополагающие признаки самостоятельности, включающую в себя свою нормативно-правовую базу, специальные принципы судопроизводства, специализированную подсудность, особую структуру и состав судов.

В ФРГ имеются три вида санкций к несовершеннолетним делинквентам за нарушение уголовного законодательства: административно-принудительные меры воспитательно-психологического воздействия, исправительные меры и уголовное наказание. Административно-принудительные меры воспитательно-психологического воздействия делятся на императивные указания о перевоспитании, предусматривающие обязательные указания подросткам и запреты, касающиеся времени препровождения несовершеннолетнего, а также обязательное оказание помощи в воспитании, выражающееся в координации решений социально важных вопросов жизни несовершеннолетнего. В качестве исправительных мер используется предостережение несовершеннолетних делинквентов, строгое соблюдение ими установленных действий и арест. Уголовное же наказание — это лишение свободы подростка, оно применяется тогда, когда, с учетом склонности не достигшего двадцатиоднолетнего возраста лица к совершению преступлений и тяжести его вины, есть основания считать, что применение по отношению к нему административно-принудительных мер воспитательно-психологического воздействия и исправительных мер окажется неэффективным для достижения цели несомнения неправомерных деяний в будущем.

Большое значение при применении каждого вида санкций имеет степень их воздействия на воспитание несовершеннолетнего. Законами Федеративной Республики Германии в качестве центрального определяется принцип воспитательного характера санкций, которые применяются для пресечения последующего отрицательного развития

подростка-правонарушителя. Санкции по отношению к этим лицам применяются с учетом всех особенностей дела, а также личности преступника с целью достижения максимальной возможности перевоспитания. Принцип индивидуализации выражается в регламентированных правом конкретных действиях судьи по нахождению контакта с обвиняемым подростком, формах и методах изучения обстоятельств каждого дела, языке судопроизводства, применении для исследования личности несовершеннолетнего специальных неюридических познаний в области педагогики, философии, психологии. На каждом этапе судебного следствия большое значение имеет информация о личности несовершеннолетнего: его качествах, особенностях воспитания, окружения и развития.

Анализом характеристики личности несовершеннолетнего занимается особо уполномоченный административный орган — *Jugendgerichtshilfe*¹, который по результатам своей работы представляет отчет в полицию, прокуратуру и суд. Оформление в цепи органов ювенальной юстиции Германии специализированной социально-психологической службы — это большое движение вперед на пути установления взаимоотношений с подростком, основанных на доверии и взаимопонимании, поиске индивидуального подхода в каждой конкретной ситуации для достижения целей предупреждения нарушения закона, объективности расследования совершенных преступлений и справедливого рассмотрения дел в судах².

Интересным для Российской Федерации опытом ФРГ, как отмечает Л. А. Колпакова, являются действия по отказу от формального вынесения приговора по делам несовершеннолетних (на досудебной и судебной стадиях по инициативе прокурора), активному использованию отсрочки наказания в виде испытательного срока и так называемой диверсии (от лат. «*diversio*» — отклонение, отвлечение)³.

Кроме того, в Германии достаточно развита система органов, которые осуществляют общесоциальную превенцию противоправных проявлений и преступности не достигших совершеннолетия лиц: добровольная и государственная службы помощи подросткам, благотворительные

¹ В переводе — «помощь для несовершеннолетних в суде».

² Соколов А. Ф., Предеина И. В. Ювенальное уголовное судопроизводство Германии // Российская юстиция. — 2004. — № 3. — С. 66–68.

³ Колпакова Л. А. Общие подходы к ювенальному судопроизводству в России и Германии // Вестник института: преступление, наказание, исправление. — 2011. — № 13. — С. 66.

организации. Государственная служба помощи юношеству представляет собой весьма разветвленную сеть подразделений, которые проводят достаточную работу по оказанию подросткам различного рода помощи, в том числе с использованием материальных ресурсов из федерального бюджета и бюджета отдельных германских земель¹.

Изучение зарубежного опыта показало, что во многих развитых и развивающихся странах применяется новый подход к реагированию на административные деликты и преступления, совершенные несовершеннолетними. Этот подход реализуется в виде так называемого восстановительного правосудия, когда судом или другим государственным органом, наделенным соответствующими полномочиями, дается шанс на договорной основе возместить моральный, материальный и физический ущерб пострадавшему и, таким образом, принять ответственность за совершенное преступление, что весьма актуально для несовершеннолетних.

С этой целью в Румынии по месту работы и жительства несовершеннолетних правонарушителей созданы особые судебные комиссии, рассматривающие дела о проступках несовершеннолетних. В Польше функционируют семейные суды, которые рассматривают дела в отношении молодых людей как совершивших противоправные деяния, так и находящихся в состоянии близком к этому, а также в отношении состоящих на учете делинквентов. Интересный подход используется в Австралии (члены семей совместно с потерпевшими принимают участие в комплексном обсуждении вопроса о конфигурации возмещения материального и морального вреда в максимальном объеме). В результате применения таких мер наказания несовершеннолетний должен усвоить важный урок и по-новому оценить неправомерность своих действий, возможные варианты решения случившегося инцидента и ощутить отчетливое желание больше никогда не совершать подобных поступков.

Во Франции в масштабе всей страны новая система правосудия в отношении несовершеннолетних, а вместе с ней и система соответствующих судов со специализированными судьями официально была учреждена с принятием в 1945 году нормативного акта «Орданас». Материалы всех несовершеннолетних лиц, которым инкриминируется

¹ Старков В. И. К вопросу о возможности применения зарубежного опыта противодействия преступности несовершеннолетних в правоприменительной практике правоохранительных органов Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. — 2012. — № 1. — С. 76.

совершение противозаконных деяний, имеющих признаки преступления или административного деликта, будут рассматриваться, как и в большинстве других стран континентальной модели ювенальной юстиции, исключительно судами для несовершеннолетних или «детскими» судами присяжных. Ювенальный судья во Франции назначается на должность на три года с возможностью пролонгации срока исполнения полномочий. При выборе кандидатур на эту должность учитывается интерес кандидата к вопросам детства.

Уголовным правом во Франции принята следующая классификация противоправных деяний: обычное нарушение (*contrevention*), проступок (*délit*) и преступление (*crime*), которой соответствуют и три вида ювенальных судов. Помимо этого, особое значение имеет признак персональной подсудности: достижение или недостижение подростком шестнадцатилетнего возраста¹.

Французский суд по делам несовершеннолетних имеет право приговаривать не достигших совершеннолетия лиц к заключению в места лишения свободы, в том числе условно или с отсрочкой исполнения, только приводя достаточное количество аргументов в пользу данного решения. Однако, если приговаривая несовершеннолетнего младше шестнадцати лет, обвиняемого в осознанном совершении действий насильственного характера, к уголовному наказанию, судьи мотивировали такой приговор следующим образом: «На основании полученной информации суд считает необходимым осудить обвиняемого», указанной мотивировки вполне достаточно. Когда подросток-правонарушитель осуждается условно с назначением испытательного срока (пробация), это мотивируется «возможностью его перевоспитания при помощи педагога с целью избежать таким образом применения более весомого наказания уголовного характера».

По законам Франции правоохранительные органы не имеют права задерживать лиц младше тринадцати лет. Однако дети от десяти до тринадцати лет, против которых имеются серьезные улики, доказывающие их причастность к совершению преступления, карающегося заключением под стражу сроком более чем на семь лет, могут быть доставлены в полицейский участок и задержаны на срок не более десяти часов, определяемый магистратами.

¹ Кудрявцева Н. И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика: учебно-методическое пособие для студентов юридического факультета. — Курск, — 2003. — С. 45.

В случаях, если подросток, его родители или законные представители не обратились за юридической помощью к адвокату, офицер судебной полиции, прокурор или судья, ведущий судебное следствие, должны после задержания в кратчайшие сроки проинформировать об этом председателя коллегии адвокатов с целью назначения защитника.

По уголовному, уголовно-процессуальному законодательству Франции единый возраст привлечения к уголовной ответственности наступает с шестнадцати лет, от тринадцати до шестнадцати лет применяются меры судебной защиты. При определенных обстоятельствах судья может понизить возраст уголовной ответственности.

В Италии, как и в ряде других стран, ювенальный суд организуется из профессиональных судей и некоторого числа ассистирующих им судебных заседателей. Судебные заседатели регулярно выбираются из числа специалистов, профессионально занятых в деятельности с молодежью в таких областях, как педагогика, психология, криминология, социология, психиатрия, медицина. Состав судебных заседателей изменяется каждые три года. В ювенальные суды направляются дела гражданского, уголовного и административного характера. Минимальный возраст уголовной ответственности в Италии составляет четырнадцать лет. Как отмечает в своих материалах В. М. Кузьмина, уголовная ответственность распространяется на не достигших совершеннолетия лиц в возрасте от четырнадцати лет лишь при условии признания их судом «в полном объеме понимающими и осознающими свои деяния». Административная ответственность распространяется на «социально-дезадаптационное» (допреступное) поведение на лиц в возрасте до восемнадцати лет. При привлечении подростка к административной ответственности суд может вынести решение поместить подростка под контроль социальных реабилитационных служб или направить его в коррекционное учреждение. Гражданские дела строятся в сфере охраны молодых людей до восемнадцати лет, находящихся без необходимого надзора членов семьи, опекунов и попечителей. В данных случаях суд может принять решение изъять временно или постоянно ребенка из родительской семьи и направить его в приемную семью или учреждение интернатного вида¹.

¹ Кузьмина В. М. Становление ювенальной юстиции в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. — 2011. — № 2. — С. 59, 60.

Приведем и пример Китайской Народной Республики. В КНР, которая не относится к континентальной модели ювенальной юстиции, вопрос о профилактике преступности несовершеннолетних достаточно долгое время не выносился на общегосударственный уровень. Причин в данном случае может быть множество: от особенностей политического режима до особенностей менталитета народа КНР. В этой связи формирование концепции в указанной сфере стало происходить только в начале 90-х годов прошлого столетия. Так, в 1991 году принимается закон «О защите несовершеннолетних» (Law of the People's Republic of China on Protection of Minors), в котором четко предусмотрена система семейной, школьной, социальной и судебной защиты для несовершеннолетних¹. Правовой документ принят с целью с целью протекции физического и психического здоровья несовершеннолетних, защиты их законных прав и интересов, содействия их всестороннему развитию — моральному, интеллектуальному и физическому, их подготовки к социалистической жизни с высокими идеалами и ответственностью за порученное дело, здоровой моралью, лучшим образованием и надлежащим чувством дисциплины.

В 1999 году в КНР был принят закон «О профилактике преступности несовершеннолетних» (Law of the People's Republic of China on Prevention of Juvenile Delinquency)², руководящей идеей которого является «сочетание защиты прав несовершеннолетних с профилактикой». Оба вышеуказанных закона регламентируют следующие принципы привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности: применение установки на «воспитание, исправление и спасение»; осуществление руководящей идеи «приоритет воспитательных мер над применением наказания». Однако указанным законам существенно противоречил Уголовный кодекс КНР, в который только в 2011 году были внесены соответствующие поправки (Поправки № 8). Основные положения поправок:

1. К лицу, на момент совершения преступления не достигшему возраста восемнадцати лет, не применяются положения о рецидиве (ст. 6 Поправок № 8).

¹ [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства КНР. URL: <http://www.china.org.cn/english/government/207411.htm> (дата обращения: 10.09.2021).

² [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательства КНР. URL: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/11/content_1383561.htm (дата обращения: 10.09.2021).

2. К лицу, на момент совершения преступления не достигшему возраста восемнадцати лет либо достигшему возраста семидесяти пяти лет, отвечающему условиям условного осуждения, применяется условное осуждение (ст. 11 Поправок № 8).

3. У лица, не достигшего возраста восемнадцати лет, приговоренного к лишению свободы на срок до пяти лет, исключается судимость (ст. 19 Поправок № 8).

Таким образом, даже в государстве с весьма суровой уголовно-правовой политикой (достаточно вспомнить наличие института смертной казни и перечень преступлений, за которые данное наказание назначается и исполняется) проблема преступности несовершеннолетних решается не с реакционной позиции, а с позиции гуманистического начала, предполагающего существенное смягчение уголовно-правовой и иной государственной политики в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

Подводя итог лекции, можно заключить, что в целом, несмотря на некоторые различия, зарубежные страны как на исторических этапах своего развития, так на современном этапе исходят из общих тенденциозных концепций профилактики правонарушений несовершеннолетних. Это выражается в трех концептуальных направлениях:

1. Формирование правового поля для функционирования института ювенальной юстиции путем введения новых общественных технологий, социально-правовых конструкций, при активном участии негосударственных структур. В большинстве стран Запада этот институт внедрен довольно давно и за длительный период его существования доказал не только свою жизнестойкость, но и абсолютную необходимость.

2. Организация специализированных судов, играющих в системе превенции противоправных проявлений несовершеннолетних лиц важнейшую направляющую и координирующую роль, являющихся основой ювенальной юстиции.

3. Создание специализированных субъектов упреждения правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, в том числе в структуре полицейских органов, и наделение их вместе с традиционными правоохранительными неполицейскими органами гуманистическими функциями.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте понятие «ювенальная юстиция» (Juvenile justice).
2. Какова цель выделения ювенальной юстиции из общей системы правоохранительных органов?
3. В чем выражается принцип индивидуального подхода при ювенальном правосудии к каждому несовершеннолетнему правонарушителю?
4. Назовите модели функционирования ювенальной юстиции в зарубежных государствах.
5. Каковы особенности функционирования англосаксонской модели ювенальной юстиции?
6. В чем особенности конкурирующей юрисдикции общих судов и судов по делам несовершеннолетних лиц в англосаксонской модели ювенальной юстиции?
7. Перечислите характерные черты уголовной и административной ответственности несовершеннолетних по континентальной модели ювенальной юстиции.

МОДУЛЬ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ЛЕКЦИЯ 5. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД, ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Нормативные правовые акты международного уровня по протекции прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних первой половины XX века.

2. Международные нормативные правовые акты по охране прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних второй половины XX века.

1. Нормативные правовые акты международного уровня по протекции прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних первой половины XX века

В современную эпоху в России произошли глобальные метаморфозы общественных, финансовых, международных и иных отношений, в эпицентре которых неизменно обнаруживались проблемы профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних лиц.

Следует учитывать, что подобные масштабные перемены присущи не только российскому, но и всему мировому сообществу, связаны они напрямую с глобализацией, то есть с появлением новых институтов, выходящих за рамки правового поля только одной страны, что, в свою очередь, влечет трансформацию правоотношений, в том числе и в сфере превенции подростковых деликтов.

В этой связи необходима унификация действий по профилактике противозаконных деяний лиц, не достигших совершеннолетия, в масштабах всего земного шара, что, бесспорно, обеспечивается разработкой международных нормативно-правовых договоров, их подписанием государствами на всех континентах и обязательным соблюдением норм права в правоприменительной деятельности на территории стран, примкнувших к договору, прежде всего, со стороны органов и учреждений системы профилактики предделиктного поведения, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних лиц.

Основываясь на ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, они являются составной частью правовой системы нашей страны. В случае если международным договором, ратифицированным Российской Федерацией, установлены иные правила, чем предусмотренные законом нашей страны, то применяются правила международного договора. Не являются исключением и правовые международные нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере профилактики противозаконного поведения не достигших совершеннолетнего возраста лиц.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ст. 3 детализирует и раскрывает постулаты Конституции Российской Федерации и провозглашает, что законодательство нашей страны, «регулирующее деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах международного права...». Важен и тот факт, что последовательный ряд международных нормативно-правовых актов и договоренностей, согласованных и ратифицированных нашей страной, прямо относится к важнейшим вопросам в области предупреждения безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних лиц, что придает монолитной системе профилактики деликтов несовершеннолетних в Российской Федерации особый международный статус. Итак, подвергая рассмотрению международные правовые документы и договоры, решающие крайне значимые вопросы в сфере обеспечения прав ребенка, превенции правонарушений среди несовершеннолетних лиц, условий обращения с несовершеннолетними правонарушителями, мы констатируем вполне определенную их достаточность и приемлемую систематизацию.

Сейчас руководство развитых стран всех континентов периодически концентрирует внимание на масштабных проблемах всех сфер жизнедеятельности лиц, не достигших совершеннолетия, и принимает международные нормативно-правовые документы. К законодательным актам общего характера относятся:

— Всеобщая декларация прав человека (The Universal Declaration of Human Rights) от 10 декабря 1948 года;

— Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) от 4 ноября 1950 года;

— Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) от 30 августа 1955 года;

— Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) от 16 декабря 1966 года;

— Международный пакт о гражданских и политических правах (International Covenant on Civil and Political Rights) от 16 декабря 1966 года;

— Декларация о правах умственно отсталых лиц (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons) от 20 декабря 1971 года;

— Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) от 9 декабря 1975 года;

— Декларация о правах инвалидов (Declaration on the Rights of Disabled Persons) от 9 декабря 1975 года;

— Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) от 17 декабря 1979 года;

— Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) от 18 декабря 1982 года;

— Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) от 10 декабря 1984 года;

— Европейские тюремные правила (European Prison Rules) от 12 февраля 1987 года;

— Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

(European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) от 26 ноября 1987 года;

— Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) от 9 декабря 1988 года;

— Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) от 7 сентября 1990 года;

— Основные принципы обращения с заключенными (Basic Principles for the Treatment of Prisoners) от 14 декабря 1990 года.

Остановимся на уточнении основных положений определенных правовых актов, представляющих наибольший интерес¹. Анализировать международные нормативные документы, непосредственно затрагивающие права и свободы несовершеннолетних и регламентирующие профилактику их правонарушений, мы будем последовательно, на разных временных этапах, в определенных исторических условиях и хронологической последовательности, так как каждый новый международный документ, затрагивающий решение вопросов детей, в первую очередь, учитывал предшествующий позитивный опыт, во-вторых, расширял и усиливал по форме и содержанию основные моменты, прогрессирующие предупреждение правонарушений несовершеннолетних на территории всего земного шара. Рассмотрим международные правовые акты по вопросам несовершеннолетних.

Конвенция о минимальном возрасте приема детей на работу в промышленность². Ст. 2 Конвенции устанавливает, что несовершеннолетние до четырнадцати лет не принимаются на работу и не выполняют работы ни на одном из государственных или частных промышленных предприятий или каком-либо его филиале, за исключением предприятий, на которых работают только члены одной семьи. Положения данной статьи не применяются к работе детей в профессиональных училищах, если такая работа производится с разрешения и под надзором государства.

¹ Подробнее см.: Беженцев А. А. Международные нормативно-правовые акты по вопросам предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних лиц // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — СПб., 2010. — № 4 (48) (декабрь). — С. 40–47.

² Convention Fixing the Minimum Age for Admission of Children to Industrial Employment (Вашингтон, 29 октября 1919 года).

Конвенция о минимальном возрасте допуска детей на работу в море¹. В соответствии с данным правовым документом использование труда детей до четырнадцати лет на судах, кроме бортов судов, на которых плавают и работают исключительно члены одной семьи, не допускается.

Конвенция о минимальном возрасте допуска детей на работу в сельском хозяйстве². Согласно положению конвенции, дети моложе четырнадцати лет не могут приниматься на работу или работать на государственных или частных сельскохозяйственных предприятиях или в их филиалах в часы, предназначенные для посещения школы. Если они привлекаются к такой деятельности во внеучебное время, то трудовая деятельность не должна негативно сказываться на учебе или на посещении школ.

Конвенция об обязательном медицинском освидетельствовании детей и подростков, занятых на борту судов³ гласит, что использование работы ребенка до восемнадцати лет на бортах судов, кроме судов, на которых заняты лишь члены одной семьи, должно осуществляться только после представления справки о медицинском освидетельствовании, подтверждающей пригодность ребенка к такой деятельности, подписанной врачом, уполномоченным на это компетентным органом власти. Длительное использование труда ребенка или подростка на работе в море должно быть поставлено в зависимость от регулярного повторения такого медицинского освидетельствования и выдачи справки не реже одного раза в год.

Женевская декларация прав ребенка (она же Хартия прав ребенка)⁴, рассматривала права детей в основном в контексте мер, которые требовалось принять по отношению к рабству, детскому труду, торговле детьми и проституции несовершеннолетних; установила пять принципов, согласно которым несовершеннолетним должны быть предоставлены средства, необходимые для их нормального развития, как физического, так и духовного. Они не должны испытывать голода,

¹ Convention Fixing the Minimum Age for Admission of Children to Employment at Sea (Генуя, 15 июня 1920 года).

² Convention concerning the Age for Admission of Children to Employment in Agriculture (Женева, 25 октября 1921 года).

³ Convention concerning the Compulsory Medical Examination of Children and Young Persons Employed at Sea (Женева, 25 октября 1921 года).

⁴ Geneva Declaration of the Rights of the Child (Принята Лигой Наций 20 ноября 1924 года).

при необходимости им должна быть оказана медицинская помощь. Дети должны расти в семье, в атмосфере любви и быть защищенными от различных форм эксплуатации.

Следует отметить, что Женевская декларация прав ребенка в связи с распадом Лиги Наций в 1946 году потеряла свою юридическую силу, но, «несмотря на это, она сыграла свою важную историческую роль в формировании правовых основ защиты несовершеннолетних, в связи с чем ей следует отдать должное»¹.

Конвенция о принудительном или обязательном труде². По данному международному документу компетентные власти не должны ни предписывать, ни разрешать предписывать принудительный или обязательный труд, в том числе и не достигшим совершеннолетия лицам, в пользу физических или юридических лиц. Частные компании и лица не могут применять какую-либо форму принудительного или обязательного труда в целях изготовления или сбора продукции для ее дальнейшего использования этими лицами или компаниями.

Конвенция о медицинском освидетельствовании детей и подростков с целью выяснения их пригодности к труду в промышленности³. Имплементируя основные положения данной конвенции, договаривающиеся стороны констатируют, что на промышленные предприятия в качестве работников не принимаются несовершеннолетние младше восемнадцати, в случаях, если в результате тщательного медицинского освидетельствования не будет установлено, что они годны для подобной работы. Медицинское обследование в целях выяснения пригодности к работе осуществляется квалифицированным врачом, действующим с одобрения компетентной власти, который подтверждает данный факт, либо медицинским свидетельством, либо отметкой на разрешении о допуске к работе, либо это фиксируется в трудовой книжке.

Конвенция о медицинском освидетельствовании детей и подростков с целью выяснения их пригодности к труду на непромышленных

¹ Звенигородская Н. Ф. Правовые основы защиты прав детей на международном и национальном уровнях // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2016. — № 3 (32). — С. 33.

² Convention concerning Forced or Compulsory Labour (Женева, 28 июня 1930 года).

³ Convention concerning Medical Examination for Fitness for Employment in Industry of Children and Young Persons (Монреаль, 19 сентября 1946 года).

работах¹, регламентируя медицинское освидетельствование несовершеннолетних, уточняет, что освидетельствование не влечет за собой никаких материальных расходов ни со стороны несовершеннолетних, ни со стороны их родителей. Национальные законы или правила могут сами определить профессии, при которых медицинское освидетельствование или переосвидетельствование с целью выявления пригодности к труду несовершеннолетних требуется проводить с восемнадцати до двадцати одного года.

Конвенция об ограничении ночного труда детей и подростков на непромышленных работах² предписывает, что несовершеннолетние младше четырнадцати лет, которые могут работать в течение полного или неполного рабочего дня, и подростки старше четырнадцати лет, которые все еще обязаны посещать учебные занятия в школах, не могут работать в ночное время в течение периода длительностью по крайней мере в четырнадцать непрерывных часов, включая промежуток времени между двадцатью часами вечера и семью часами утра.

Конвенция о ночном труде подростков в промышленности³ регламентирует, что молодые люди моложе восемнадцати лет не должны привлекаться на работы в ночное время на государственных и частных промышленных предприятиях или в каких-либо филиалах этих предприятий, за исключением строго определенных случаев. Термин «ночь» в данном контексте означает период длительностью по крайней мере в двенадцать непрерывных часов, в отношении детей моложе шестнадцатилетнего возраста этот период включает время между двадцатью двумя часами вечера и шестью часами утра.

¹ Convention concerning Medical Examination of Children and Young Persons for Fitness for Employment in Non-Industrial Occupations (Монреаль, 19 сентября 1946 года).

² Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention (Монреаль, 9 октября 1946 года).

³ Convention concerning the Night Work of Young Persons Employed in Industry (Сан-Франциско, 17 июня 1948 года).

2. Международные нормативные правовые акты по охране прав и свобод, профилактике правонарушений несовершеннолетних второй половины XX века

Конвенция об охране материнства¹ устанавливает, что по предъявлении медицинской справки, удостоверяющей предполагаемый срок родов, каждая беременная женщина имеет право на отпуск по беременности и родам, длительность которого должна составлять не меньше двенадцати недель и включать период обязательного отпуска после родов. Длительность обязательного послеродового отпуска регламентируется законодательством каждого государства, но он не может быть меньше шести недель. Женщина, официально находящаяся в отпуске по беременности и родам, имеет право на получение денежных выплат и квалифицированную медицинскую помощь. В случаях, когда женщина кормит своего ребенка грудью, она имеет право прерывать для этого работу на один или несколько перерывов в день, эти перерывы входят в рабочее время.

Конвенция о минимальном возрасте для принятия на работу рыбаков² предписывает, что несовершеннолетние до достижения пятнадцати лет не допускаются к труду на борту рыболовных судов. Они могут иногда принимать участие в работах на рыболовных судах во время школьных каникул при условии, что деятельность, которую они осуществляют, не является опасной для жизни, здоровья или конструктивного развития, не мешает посещению ими образовательной организации и не имеет целью извлечение материальной выгоды.

Декларация прав ребенка³ «предусматривает наиболее важные правила, имеющие принципиальный характер»⁴. Она объявляет права лиц, не достигших совершеннолетия, на особую защиту и благоприятные условия для физического, психического, морального, нравственного и духовного развития, на имя и гражданство от рождения, социальное обеспечение, любовь и понимание от других лиц, право на получение бесплатного обязательного образования, протекцию

¹ Maternity Protection Convention (Женева, 28 июня 1952 года).

² Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment as Fishermen (Женева, 3 июня 1959 года).

³ Declaration of the Rights of the Child (Провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1959 года).

⁴ Переверзева Е. С., Москаленко С. А., Лобанов К. Н., Батова О. В., Беспалова М. А. Международный опыт обеспечения защиты прав несовершеннолетних // Фундаментальные исследования. — 2015. — № 2—10. — С. 2283.

от насилия и эксплуатации. Декларация объявила, что общество должно давать детям все лучшее, что у него есть, дать гарантию детям на максимальное пользование всеми правами и свободами на их благо и благо человечества.

Анализируя данный документ, отмечают «его прогрессивное значение для международно-правового регулирования прав человека в целом, что связано, в первую очередь, с формулированием принципа недискриминации»¹.

Важнейшим принципом, провозглашенным в Декларации 1959 года, является принцип максимальной заботы о детях в контексте «счастливого детства», так как ребенок вследствие его физической и умственной незрелости постоянно нуждается в специализированной протекции и заботе, включая соответствующую юридическую защиту как до, так и после рождения. Принцип защиты прав детей до рождения, к сожалению, не находит должного отражения в правовых документах Российской Федерации, мы считаем, что данный пробел необходимо восполнить, усилив соответствующими правовыми нормами действующие нормативные документы, при необходимости можно принять пакет законов по защите интересов детей до их рождения, однако более подробно на этом останавливаться не будем, так как данный принцип выходит за рамки темы лекции.

Конвенция о минимальном возрасте допуска на подземные работы в шахтах и рудниках² предусматривает, что несовершеннолетние лица до достижения шестнадцатилетнего возраста не принимаются на работу или не допускаются к выполнению работ на предприятиях, как государственных, так и частных, производящих добычу какого-либо вещества из недр земли с применением человеческого труда под землей в шахтах и рудниках. Вместе с тем любое государство может законодательно повысить данный минимальный возраст по своему усмотрению при необходимости.

Конвенция о медицинском освидетельствовании молодых людей с целью определения их пригодности к труду на подземных работах

¹ Алиева М. Н., Ибрагимов А. М. К проблеме специальной защиты детей по международному праву: история, современность и перспективы решения // Юридический вестник ДГУ. — 2014. — № 1. — С. 64.

² Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines (Женева, 2 июня 1965 года).

в шахтах и рудниках¹ провозглашает, что с целью трудоустройства и осуществления работ в шахтах и рудниках под землей молодые люди до двадцати одного года должны проходить тщательный медицинский осмотр у уполномоченного медицинского работника и совершать периодические медицинские осмотры не реже одного раза в год для выявления пригодности к труду на подземных работах в рудниках и шахтах.

Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу² устанавливает, что минимальный возраст для приема на любой вид работы в государствах, ратифицировавших Конвенцию, ни в коем случае не может быть ниже четырнадцати лет. Помимо этого, сделана оговорка о том, что нижняя граница возраста устройства на работу, которая по своему характеру или в силу обстоятельств, в которых она реализуется, может нанести ущерб жизни, здоровью, безопасности или морально-нравственным интересам несовершеннолетнего, не должен быть ниже восемнадцати лет.

Данный международный правовой акт в целом обобщил и унифицировал все нормы предыдущих документов по возрастным ограничениям приема на работу несовершеннолетних.

Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов³ закрепляет, что страны, участвующие в вооруженных конфликтах, в военных операциях на территориях иностранных государств, должны прилагать максимальные усилия для того, чтобы уберечь женщин и несовершеннолетних детей от деструктивных результатов войны. Следует использовать все необходимые силы и ресурсы, чтобы добиться недопущения таких негативных мер, как преследование, пытки, карательные меры, унижительное обращение и насилие, преимущественно против той части мирного населения, которую составляют женщины и дети.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»)⁴. Данные правила подготовлены

¹ Convention concerning Medical Examination of Young Persons for Fitness for Employment Underground in Mines (Женева, 2 июня 1965 года).

² Minimum Age Convention (Женева, 6 июня 1973 года).

³ Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict (14 декабря 1974 года).

⁴ United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules) (Приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года).

на межрегиональном предварительном совещании к VII конгрессу ООН, которое проходило в Китае в г. Пекине в мае 1984 года, именно поэтому они получили название «Пекинские». «Пекинские правила» — стержневые нормы-принципы, разработанные ООН, относящиеся к минимальным стандартным (то есть единым для всех государств — участников ООН) правилам реализации правосудия в отношении не достигших совершеннолетия лиц.

Они описывают процедурную форму разбирательства в суде, уточняют комплексную систему мер воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя, указывают на ликвидацию детерминант и условий совершения им преступления, назначают своей целью перевоспитание и исправление его поведения на законопослушное. В перспективном плане для более качественной превенции правонарушений несовершеннолетних внимание акцентировано на специализированной подготовке сотрудников правоохранительных органов, а в мегаполисах признается целесообразность организации спецподразделений органов внутренних дел по недопущению детского пределиктного поведения и молодежных деликтов.

В правилах 1.1–1.3 указано на значительную роль, которую будет играть целостная интегрированная в общество административная политика государства по отношению к несовершеннолетним лицам, в частности, по линии предупреждения административных правонарушений и преступлений, совершаемых лицами, не достигшими совершеннолетнего возраста. В правиле 1.4 правосудие применительно к несовершеннолетним уточняется как структурный элемент системы достижения социальной справедливости для несовершеннолетних. Правило 1.6 подчеркивает важность непрерывной оптимизации системы правосудия в отношении несовершеннолетних лиц, необходимость принятия вместе с этим действенных мер для оформления усовершенствованной административной политики применительно к несовершеннолетним в целом, учитывается необходимость постоянной модернизации работы персонала данной системы. Идея правила 1.5 состоит в том, чтобы регламентировать действующие в государствах-членах условия отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, от которых могут зависеть формы и методы применения конкретных правил. Отмечено, что данные формы в разных странах будут отличаться.

Перечисленные объемные центральные цели касаются масштабной административной политики в целом применительно к несовершеннолетним лицам и способствуют оказанию наибольшей поддержки

обеспечения благополучия не достигших совершеннолетнего возраста лиц, что приведет к минимизации необходимого вмешательства со стороны системы правосудия по отношению к несовершеннолетним правонарушителям и, в свою очередь, поможет уменьшению ущерба, который может быть нанесен каким-либо вмешательством в жизнедеятельность подрастающего поколения. Подобные грани защиты применительно к молодежи, осуществляемые до совершения административных и иных правонарушений, являются квинтэссенцией административной политики, направленной на минимизацию необходимости применения Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

Анализируемые правила очерчивают минимальные пределы возраста уголовной ответственности, подчеркивается, что они весьма разнообразны в зависимости от исторических, социальных, национальных и культурных особенностей. Регламентировано, что в целом в правовых системах, где функционирует понятие возраста уголовной ответственности для несовершеннолетних, минимальный предел не должен устанавливаться на слишком низком возрастном уровне, учитывая аспекты эмоциональной, духовной и интеллектуальной зрелости. Таким образом, применение нынешнего подхода характеризуется поиском способности подростка перенести сопряженные с уголовной ответственностью моральные, нравственные, психологические аспекты, то есть в нахождении потенциала привлечения подростка, в силу персонифицированных особенностей его восприятия и осознания, к юридической ответственности за понятное ему бесспорно асоциальное поведение. В случае если возрастной предел уголовной ответственности установлен на слишком низком уровне или не установлен вообще, понятие ответственности становится бессмысленным.

Следовательно, существует тесная взаимосвязь между дефиницией возраста ответственности за административный проступок или преступное поведение и другими социальными атрибутами, такими, как существующее семейное положение и гражданское совершеннолетие. Итак, необходимо приложить наибольшие усилия для установления разумного низшего возрастного предела, который мог бы применяться в международном масштабе. С нашей точки зрения, данный предел требуется отождествлять с апробированным пределом, установленным в УК РФ, а именно с достижением четырнадцатилетнего возраста. Недопустимо привлечение к уголовной ответственности несовершеннолетних с возраста в четырнадцать лет за совершение деяний,

ответственность за которые они еще не осознают из-за не сформировавшейся психики.

Кроме сказанного, «Пекинские правила» уточняют вопросы предварительного следствия и судебного разбирательства, вынесения судебного решения и избрания мер воздействия, обращения с несовершеннолетними правонарушителями в исправительных учреждениях и вне их стен, изучают, анализируют, планируют и оценивают политику в сфере отправления правосудия в отношении несовершеннолетних лиц.

Весьма положительным, как считает Л. И. Беляева, является то, что «Пекинские правила» рекомендуют применять к несовершеннолетним широкий диапазон альтернативных мер во избежание заключения и относят к ним постановление об опеке, руководстве и надзоре; пробацию; постановление о работе на благо общины; финансовые наказания, компенсацию и реституцию; постановление о принятии промежуточных и других мер; постановление об участии в групповой психотерапии и других подобных мероприятиях; постановления, касающиеся передачи на воспитание, места проживания или других воспитательных мер¹.

Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях². Декларация содержит нормы права по общему благополучию семьи и ребенка, передаче детей на воспитание и усыновление. Каждое государство должно отдавать приоритет семье и благосостоянию детей, которое зависит от благополучия семьи. Забота о ребенке лежит, прежде всего, на его родителях. В случаях, когда родители не проявляют должного внимания к своему ребенку, рассматривается вопрос о его воспитании родственниками, помещении его в приемную семью или усыновлении либо, в случае необходимости, он помещается в специализированное учреждение.

¹ Беляева Л. И. Международные стандарты в области правосудия в отношении несовершеннолетних и ювенальная юстиция в России // Вестник института: преступление, наказание, исправление. — 2008. — № 4. — С. 40.

² Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally (Принята резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 года).

По всем вопросам, связанным с воспитанием ребенка родителями, первоочередное внимание должно уделяться интересам ребенка, в частности, должна в полном объеме реализовываться его потребность в любви, обеспечиваться право на безопасность и постоянную заботу. Лица, ответственные за процедуру передачи детей от родителей третьим лицам, обязаны иметь профессиональную или иную соответствующую подготовку. Ребенок всегда должен иметь имя, гражданство и законного представителя. Ребенок не должен быть лишен имени, национальности или законного представителя в результате передачи его на воспитание, при условии, что он не получает новое имя, национальность или законного представителя.

Конвенция о правах ребенка¹. Отметим, что к двадцатилетию подписания Декларации прав ребенка Организация Объединенных Наций определила 1979 год Международным годом ребенка. Ввиду этого был выдвинут ряд законодотворческих инициатив, в числе которых было предложение разработать проект Конвенции о правах ребенка. Работа над написанием текста проекта документа заняла десять лет, ровно через тридцать лет после подписания Декларации прав ребенка, «в разработке Конвенции принимали участие юристы, врачи, педагоги, психологи, социологи»². Во время подготовки Конвенции Генеральной Ассамблеей ООН учреждались заседания, на которых присутствовали должностные лица, органы, организации и специализированные учреждения ООН, занимающиеся вопросами протекции прав детей. Конвенция ратифицирована всеми странами мира, кроме Островов Кука, Омана, Сомали, Объединенных Арабских Эмиратов, Швейцарии и Соединенных Штатов Америки и «в истории человечества это единственный договор по правам человека, ратифицированный столь единодушно»³. Российская Федерация, «являясь правопреемницей СССР, взяла на себя все его обязательства, а значит и обязанность соблюдать все обязательства, вытекающие из Конвенции ООН о правах ребенка»⁴.

¹ Convention on the Rights of the Child (Подписана в Нью-Йорке 20 ноября 1989 года).

² Гаранина И. Г. История становления и развития института современного международного права прав человека — защита прав несовершеннолетних // Вестник Межрегионального открытого социального института. — 2015. — № 1. — С. 28.

³ Соловьева Т. В., Буйнова Н. В. Закрепление прав ребенка в международном законодательстве // Символ науки. — 2016. — № 1–2 (13). — С. 287.

⁴ Садовникова М. Н. Международные стандарты обращения с несовершеннолетними правонарушителями: некоторые терминологические проблемы, обзор

В 1993 году на конференции по правам человека в Вене было принято постановление, предписывающее добиться того, чтобы к 1995 году Конвенция стала универсальной для большинства стран мира.

Имплементируя основные положения данной Конвенции, договаривающиеся стороны признают ребенка носителем всех общечеловеческих прав с момента его рождения, таким образом, неотъемлемость этих прав приобретает силу нормы международного права. Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена исчерпывающая специализированная протекция, даны возможности и условия, позволяющие ему развиваться физически, умственно, нравственно, в социальном отношении — здоровым и нормальным путем, в условиях свободы и достоинства. Впервые на межгосударственном уровне в Конвенции нашли отражение такие главнейшие гуманистические неотъемлемые права несовершеннолетних, как:

- право на жизнь;
- право на здоровое развитие, охватывающее права на соответствующее питание, нормальное проживание, разнообразный досуг и медицинское обслуживание;
- право на получение бесплатного обязательного образования, по крайней мере, на его начальных стадиях, в частности, детям должно быть доступно образование, которое содействовало бы их общему цивилизованному развитию, и благодаря которому несовершеннолетний смог бы на основе равноправия возможностей, развить и реализовать свои способности;
- право на возможность игр и развлечений, которые были бы нацелены на развитие, намеченное образованием;
- право на предохранение от всех форм недобросовестного отношения, бессердечности, эксплуатации, физического и психического насилия со стороны взрослых и сверстников, в частности, дети не должны трудоустраиваться до достижения установленного возрастного ценза, сверх того, детям не должна предоставляться работа, которая была бы опасна для их жизни, здоровья или образования или мешала бы их физическому, интеллектуальному, духовному прогрессу;
- право на сохранение своей уникальности, включая гражданство, имя и родственные отношения;
- право на свободу формулировать и выражать свою точку зрения по всем вопросам;

— право на свободу совести и вероисповедания, миролюбивых собраний;

— право на частную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища и тайну переписки;

— право на доступ к сообщениям из любых национальных и интернациональных источников.

Реализация в наибольшем объеме данных прав и свобод лиц, не достигших совершеннолетия, позволит снизить подверженность молодежи антиобщественному поведению, направит их в законопослушное русло развития, таким образом, это будет содействовать наибольшей профилактике административных и иных правонарушений подрастающего поколения.

В Конвенции регламентировано, что оптимальное обеспечение прав, свобод детей, защита их интересов должны быть директивным принципом для тех, на чьих плечах лежит груз ответственности за их воспитание, содержание и обучение, а мы полагаем, что, в первую очередь, это является задачей родителей, а затем уже органов и учреждений системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Но в международном правовом документе существует оговорка, и к компетенции правоохранительных органов государств-участников Конвенции причислены вопросы профилактики всех форм насилия по отношению к детям, сексуальной эксплуатации, немедицинского употребления наркотических средств и психотропных веществ, ограничения при отправлении правосудия их личных прав.

Итак, по мнению Ю. М. Колосова, Конвенция о правах ребенка представляет собой целостный документ, в котором все положения являются взаимосвязанными, поэтому все нормы Конвенции должны применяться и в отношении детей, находящихся в конфликте с законом¹.

Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей² и План действий по осуществлению Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы посвящены не только юридическим аспектам защиты детства, но и новым принципам и программам реальных действий в пользу детей, в том числе и в сфере профилактики антисоциального

¹ См.: Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. Предисловие. — М.: ЮНИСЕФ, 1998. — С. 7.

² World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children (Принята на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей 30 сентября 1990 года).

поведения несовершеннолетних. Они очерчивают принципы образованности и грамотности, регулируют положение детей, которые находятся в крайне сложных условиях, то есть сирот и инвалидов, уточняют принципы спасения детей во время милитаризованных конфликтов, планируют уменьшение уровня бедности, протекцию от всех форм эксплуатации, минимизацию употребления наркотиков и рассматривают вопросы защиты окружающей природной среды применительно к охране детства.

Основываясь на указе Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 года № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы»¹, вопросы выживания, защиты и должного развития детей в соответствии с данным международным документом ставились на одно из первых мест. На сегодняшний день в результате действия многих целевых программ («Дети России», «Безопасное материнство», «Планирование семьи», «Молодежь России», «Социальное обслуживание семьи и детей», «Индустрия детского питания», «Детский спорт», «Детские и спортивные площадки», «Развитие системы образования», «Развитие системы детского отдыха», «Дети Чернобыля», «Дети-инвалиды», «Дети-сироты», «Детская библиотека», «Дети Севера», «Россия без сирот», «Семейный детский дом») и благодаря комплексному содействию государства в оформлении и укреплении территориальной сети учреждений социальной помощи семье и детям нового типа (центров социальной помощи семье, центров реабилитации детей-инвалидов, психолого-педагогических консультаций, центров усыновления, опеки и попечительства, центров планирования семьи, медико-педагогических школ, социальных гостиниц для детей, молодых людей, матерей с детьми) можно с некоторой долей уверенности констатировать факт исполнения базовых постулатов Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей на территории нашей страны в обозначенный в международном акте период.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних² касаются

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. — № 23. — Ст. 1276.

² United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) (Приняты в Эр-Рияде резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14 декабря 1990 года).

устранения условий, неблагоприятно влияющих на нормальное развитие детей, а также порядка применения ранних превентивных и защитных мер, направленных на развитие позитивной роли различных социальных учреждений¹. В этом документе установлено, что профилактика административных деликтов и преступности среди несовершеннолетних является важнейшим аспектом профилактики преступности в обществе. Он предусматривает близкое сотрудничество между национальными, государственными, местными органами администрирования с участием частного сектора, представителей общин, а также учреждений, занимающихся вопросами труда, ухода за детьми, образования, социальными проблемами, правоохранных и судебных учреждений с целью принятия совместных мер для предупреждения преступности среди подростков.

Имплементируя нормы Руководящих принципов, договаривающиеся стороны принимают стандарты по предупреждению преступности среди несовершеннолетних, включая административные меры по защите молодых людей, которые были брошены родителями, лишены заботы и являются жертвами злоупотреблений или находятся в тяжелых жизненных условиях. Большое внимание в Руководящих принципах уделяется ликвидации причин и условий, которые отрицательно воздействуют на правильное развитие детей и подростков. Здесь предлагаются всеобъемлющие междисциплинарные комплексные административные меры, применение которых обеспечит подросткам жизнь, свободную от административных правонарушений и преступности, виктимизации и конфликтов с законом.

В Руководящих принципах большое внимание уделяется порядку использования ранних профилактических и защитных мер. Их вектор направлен на эволюцию положительной роли различных социальных институтов, объединяющих семью, систему обучения, средства массовой информации, а также самих несовершеннолетних.

Подписанные в Эр-Рияде принципы делают акцент на важности реализации предупреждения правонарушений среди не достигших совершеннолетия лиц в обход криминализации и наказания ребенка за поведение, не причиняющее серьезного ущерба дальнейшему развитию ребенка и существенного вреда другим субъектам правоотношений.

¹ Папкина Т. П. Международные стандарты и нормы ООН в области предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Российский следователь. — 2004. — № 10. — С. 31.

В фундаменте этого постулата должно лежать, прежде всего, обеспечение возможности для ребенка получить всестороннее образование и содействие, способствующее разноплановому развитию личности, особенно это касается тех детей, которые находятся под угрозой или в социально опасном положении и нуждаются в специальной заботе и защите. Реализация упредительной работы должна строиться, исходя из Эр-Риядских принципов, в соответствии со специальной теорией профилактики административных правонарушений и преступности среди молодежи и подходами к этому вопросу, базирующимися на применении законов, использовании процессов, средств и систем услуг, нацеленных на минимизацию причин, необходимости и возможности совершения правонарушений или ограничения ведущих к этому условий.

В целях сокращения преступности среди несовершеннолетних в международном правовом акте подчеркивается, что обеспечение благополучия, развития прав и интересов всех молодых людей является залогом предупреждения деликтов с их стороны. Странам-участникам предписывается принимать во внимание, что многие поступки, совершенные молодыми людьми, не соответствуют общим социальным нормам и принципам, во многих случаях они связаны с процессом взросления, и, как правило, по мере роста поведение большинства подростков самопроизвольно меняется¹. При этом вмешательство официальных органов должно осуществляться, в первую очередь, с учетом общих интересов несовершеннолетних и на основе беспристрастного и справедливого подхода, а учреждения социального контроля должны привлекаться лишь в крайнем случае.

Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы², в основных целях конкретизируют, что система правосудия, касательно несовершеннолетних, должна защищать их права и безопасность и способствовать их максимальному физическому и умственному развитию. Лишение несовершеннолетних свободы должно применяться лишь как крайняя мера воздействия. Правила служат в качестве удобных справочных постулатов, обеспечивающих помощь и руководство для специалистов,

¹ См.: Беляева Л. И. Международные стандарты, касающиеся предупреждения преступности несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. Рубрика «Критика и анализ». — 2008. — № 2 (16). — С. 17–23 [Электронный ресурс] // URL: <http://juvenjust.org/txt/index.php/t885.html> (дата обращения: 10.09.2021).

² United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (14 декабря 1990 года).

работающих в исправительных учреждениях для несовершеннолетних лиц. В них описаны распределение и помещение несовершеннолетних преступников в исправительное учреждение (регистрация, перемещение и перевод), вопросы условий пребывания и размещения, образования, профессиональной подготовки и трудовой деятельности молодых людей в местах лишения свободы, особенности отдыха, удовлетворение религиозных потребностей, подготовка к нормальной жизни в обществе.

Европейская Конвенция об осуществлении прав детей (Российская Федерация данную конвенцию не ратифицировала)¹ предусматривает меры, направленные на укрепление прав детей, в частности в ходе разбирательств по семейным делам в судах. Данный международный правовой акт «является особо значимым международным документом для Российской Федерации, ... может стать неотъемлемой частью правовой системы России, в том числе правовые позиции Европейского суда по правам человека могут учитываться при применении законодательства России»². Конвенция обращена к защите основных интересов детей; ее цель состоит в том, чтобы обеспечивать процессуальные права несовершеннолетних, следить за тем, чтобы дети были оповещены обо всех стержневых моментах судебного процесса лично либо через других лиц или через другие органы, и им было предоставлено право лично участвовать в судопроизводстве, затрагивающем их интересы. Она определяет последовательность процедурных мер, с тем, чтобы предоставить несовершеннолетним реальную возможность воспользоваться своими законными правами.

В судебных разбирательствах по семейным делам особый интерес для детей представляют вопросы опекунов, выбора местожительства, доступа к ребенку, родства, законнорожденности, усыновления, судебного надзора, управления собственностью ребенка, ухода за ним, лишения или ограничения родительских прав, медицинского лечения, защиты от жестокого или унижающего достоинство обращения.

Положительным моментом рассматриваемого международного нормативного акта, в отличие от многих других, является то, что в нем точно установлен возраст детей, права и свободы которых

¹ European Convention on the Exercise of Children's Rights) (Принята в Страсбурге 25 января 1996 года).

² Аблеева Г. Р. Источники международно-правового регулирования в сфере защиты прав детей // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. — 2015. — № 2 (31). — С. 310.

он защищает — документ применяется в отношении несовершеннолетних, не достигших восемнадцатилетия.

Каждое из названных и других соглашений, по словам Л. М. Зилковской, устанавливает границы международных стандартов прав человека, в том числе и детей, которые признаются на сегодняшний день в той или иной степени всем мировым сообществом¹. С позиции же Н. В. Ляшенко, «главная идея всех названных документов заключается в том, что в работе с несовершеннолетними первоочередной задачей является предупреждение правонарушений. Причем это положение связывается не только с детьми-правонарушителями, но и с детьми в целом»².

Таким образом, рассмотрев в лекции международное законодательство по вопросам профилактики административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц и защиты их прав, подчеркнем, что изучение международных правовых документов на уровне правоприменительной практики позволяет констатировать факт, что рассматриваемое законодательство носит в большей степени декларативный характер и прямые ссылки на его правовые нормы в профессиональной деятельности (в том числе в служебной и процессуальной документации всех субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации и инспекторов полиции по делам несовершеннолетних) весьма нечасты, однако оно оказало достаточно сильное влияние на законодательство нашей страны в области профилактики административных и иных правонарушений, а также преступлений, совершаемых несовершеннолетними.

Вопросы для самоконтроля:

Назовите основные положения следующих международных нормативно-правовых актов:

1. Конвенция о минимальном возрасте приема детей на работу в промышленность (Вашингтон, 29 октября 1919 года).

2. Конвенция о минимальном возрасте допуска детей на работу в сельском хозяйстве (Женева, 25 октября 1921 года).

¹ Зилковская Л. М. Некоторые аспекты охраны прав детей в свете международных соглашений // Вестник Одесского национального университета. Правосознание. — 2011. — Т. 16. — № 15. — С. 34.

² Ляшенко Н. В. Выполнение Россией требований международных стандартов — залог успеха в развитии отечественной ювенальной юстиции // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2010. — № 1 (16). — С. 93.

3. Женевская декларация прав ребенка (Хартия прав ребенка) (принята Лигой Наций 20 ноября 1924 года).

4. Декларация прав ребенка (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1959 года).

5. Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу (Женева, 6 июня 1973 года).

6. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила» (приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года).

7. Конвенция о правах ребенка (подписана в Нью-Йорке 20 ноября 1989 года).

8. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей 30 сентября 1990 года).

9. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (приняты в Эр-Рияде резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14 декабря 1990 года).

ЛЕКЦИЯ 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Федеральное законодательство Российской Федерации, регламентирующее деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

2. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

1. Федеральное законодательство Российской Федерации, регламентирующее деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних

Конституция Российской Федерации включает целостную последовательность статей, как напрямую, так и косвенно регулирующих правовой статус несовершеннолетних. В главе, касающейся основ конституционного строя, в ст. 7 ч. 2 устанавливается, что в России обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. В главе, посвященной правам, свободам и обязанностям человека и гражданина в ч. 1 ст. 38 определена обязанность государства защищать материнство, детство и семью.

Протекция государством интересов материнства, отцовства, малолетства, родственных связей как конституционный принцип была впервые закреплена в Конституции (основном законе) СССР от 5 декабря 1936 года. Ст. 122 утверждала равные права мужчины и женщины во всех сферах жизни и установила возможность осуществления этих прав, в том числе, государственной охраной интересов матери и ребенка, государственной помощью многодетным и одиноким матерям, предоставлением женщине во время беременности отпуска с сохранением содержания, широкой сетью родильных домов, детских яслей и садов. В Конституции (основном законе) СССР от 7 октября 1977 года ст. 35 устанавливала равные права мужчины и женщины путем создания условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством, правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других привилегий беременным женщинам и матерям, постепенное сокращение рабочего времени женщин, имеющих

малолетних детей. Ст. 42 запрещала детский труд, не связанный с обучением и трудовым воспитанием. Ст. 53 конкретизировала, что государство проявляет заботу о семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений, организаций и совершенствования службы быта и общественного питания, выплаты пособий по случаю рождения ребенка, предоставления пособий и преференций многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье. Ст. 66 Конституции СССР 1977 года предписывала заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, растить достойными членами социалистического общества.

Подтверждение государственной политики в указанной сфере в действующей Конституции Российской Федерации соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека и закрепляет то большое значение, которое имеют в нынешнем социальном обществе семья, женщина-мать, дети.

Защита материнства, отцовства, детства и семьи носит комплексный социально-экономический характер и претворяется в действительность путем разработки и введения различных административных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, упрочению семьи, ее социальной помощи, обеспечению семейных прав граждан. Следовательно, регламентируется, что вступление в брак и рождение детей не являются исключительно частным делом, а имеют огромное социальное значение и требуют административной поддержки государства.

Часть 2 ст. 38 Конституции регламентирует, что забота о детях, их воспитание — есть равное право и обязанность родителей. Каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на должное воспитание и заботу. Это право обеспечивается, в первую очередь, предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних детей. При этом особо конкретизируется равенство прав и обязанностей обоих родителей в данной сфере, базирующееся на едином конституционном принципе равенства прав и свобод мужчины и женщины (ст. 19).

В ст. 39 каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей. Непосредственное отношение к несовершеннолетним лицам имеет ст. 43, которая в ч. 1 декларирует право на образование. В ч. 2 ст. 43 гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования

в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Особое место в защите конституционных прав несовершеннолетних всегда занимали правовые средства и, прежде всего, закон. Конституционные принципы протекции материнства, отцовства, детства, семьи и каждого ребенка находят свое выражение и развитие в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, которое мы дальше будем рассматривать.

Права и свободы лиц, не достигших совершеннолетия, взяты под защиту кодифицированными нормативными актами Российской Федерации, в частности, такими, как КоАП РФ и УК РФ.

КоАП РФ, во-первых, регулирует общие административно-правовые отношения, связанные с несовершеннолетними лицами. Так, устанавливая предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, КоАП РФ в соответствии с законодательством о защите прав несовершеннолетних определяет: подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; возраст привлечения к административной ответственности с шестнадцати лет; совершение административного правонарушения несовершеннолетним лицом как обстоятельство, смягчающее административную ответственность; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения как обстоятельство, отягчающее административную ответственность; обязательность уведомления родителей или иных законных представителей об административном задержании несовершеннолетнего; содержание несовершеннолетних при административном задержании отдельно от взрослых лиц; обязательность присутствия педагога или психолога при опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет; возможность удаления несовершеннолетнего, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на него; возможность осуществления защиты в административном процессе интересов несовершеннолетнего потерпевшего законным представителем; порядок взыскания административного штрафа при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего с его родителей или иных законных представителей.

Во-вторых, КоАП РФ непосредственно содержит перечень статей, диспозиции которых касаются прав и законных интересов несовершеннолетних, к примеру, это статьи 5.35, 5.35.1, 5.36, 6.10, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.23, 13.15, 14.16, 14.53. Отметим, что большинство статей появились после 2011 года (введены федеральными законами от 21 июля 2011 года — № 253-ФЗ, 6 декабря 2011 года — № 413-ФЗ, 5 апреля 2013 года — № 58-ФЗ, 29 июня 2013 года — № 135-ФЗ, 21 октября 2013 года — № 274-ФЗ), что свидетельствует о постоянной оптимизации государственной политики в области протекции прав и законных интересов в молодежной среде.

Следующим дискуссионным аспектом, требующим корректировки, мы считаем не вполне объективную величину административных наказаний по некоторым статьям для родителей и законных представителей, нарушающих административное законодательство в отношении сыновей и дочерей. По некоторым статьям, например, за вовлечение родителем несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ КоАП РФ предусматривает повышенные наказания, а за нарушения в отношении несовершеннолетнего спортсмена установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним, за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних и за распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия) ответственность родителей тождественна иным физическим лицам. Ввиду того, что основная обязанность по воспитанию детей в направлении правопослушного поведения возложена на родителей, а совершение ими деликтов в отношении своих детей несет крайне высокую степень общественной опасности и подрывает устои государственной политики по линии защиты детства, предлагаем дополнить конструкции ст. 6.18, 6.21 и 13.15 диспозициями повышенной ответственности в отношении родителей или законных представителей.

Справедливой считаем и поправку в КоАП РФ в части превенции административных правонарушений несовершеннолетних, предложенную С. С. Бойко, который для увеличения результативности производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних предлагает дополнить ст. 28.9 частью 3, в которой рекомендует прописать, что при однократном совершении несовершеннолетним административного правонарушения, предусмотренного

ст. 7.17, 7.27, 20.1, при условии у нарушителя раскаяния, желания и возможности сгладить или возместить причиненный вред, примирения с пострадавшей стороной, принесения публичных или в иной форме извинений потерпевшему, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет полномочия вынести постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении¹. Это позволит несовершеннолетнему не стать административным делинквентом, не попасть в базы данных органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, однако четкая компульсивность того, что повторность неправомерного деяния неизбежно приведет к заслушиванию на заседании комиссии и привлечению к административной ответственности, возможно, станет барьером для его противоправного поведения.

Еще одним проблемным аспектом протекции прав и свобод детей в КоАП РФ является некоторая несосредоточенность на отдельных составах административных правонарушений основных субъектов выявления административных деликтов в отношении несовершеннолетних — подразделений полиции и субъектов привлечения совершеннолетних лиц к административной ответственности за проступки в отношении детей — комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Так, ст. 23.2. разрешает муниципальным комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривать дела об административных проступках, предусмотренных только ст. 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ. К сожалению, данный перечень является исчерпывающим, и остальные административные материалы будут рассматриваться судьями, органами внутренних дел (полицией) или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

В наше время наиболее компетентными органами, сосредотачивающими в себе огромный административный ресурс по протекции прав и интересов несовершеннолетних, являются именно коллегиальные органы — комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В целях повышения качества оценки материалов об административных правонарушениях, наиболее полной, всесторонней и объективной оценки совершенного в отношении несовершеннолетнего

¹ Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2011. — С. 11–12.

лица противоправного деяния предлагаем обязать муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав дополнительно рассматривать дела об административных правонарушениях в отношении детей, по ст. 5.35.1, ч. 2 ст. 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, ч. 3 ст. 13.15, ч. 2.1. ст. 14.16, ч. 3 ст. 14.53 КоАП РФ, полностью изъяв их из юрисдикции судей, органов и должностных лиц, уполномоченных на сегодняшний день рассматривать данные дела об административных правонарушениях.

УК РФ содержит специальный разд. V, описывающий особенности уголовной ответственности несовершеннолетних, состоящий из одной гл. 14 «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», и гл. 20, сосредоточившую в себе преступления против семьи и несовершеннолетних. Более того, по ряду статей УК РФ совершение преступления в отношении несовершеннолетних лиц относится к квалифицирующему признаку этих составов (например, совершение преступлений в отношении лиц заведомо не достигших восемнадцати лет по ст. 117 — истязание; ст. 121 — заражение венерической болезнью; ст. 122 — заражение ВИЧ-инфекцией; ст. 126 — похищение человека; ст. 127.1 — торговля людьми; ст. 127.2 — использование рабского труда; ст. 131 — изнасилование; ст. 132 — насильственные действия сексуального характера; ст. 206 — захват заложника; ст. 230 — склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ; ст. 240 — вовлечение в занятие проституцией).

Вместе с тем права и законные интересы лиц изучаемой категории являются объектом не только административно-правовой и уголовно-правовой охраны, но и семейного, трудового, гражданского и иных видов отраслевого законодательства, в том числе и процессуальных отраслей права. Так, нормы об охране детства, семьи, прав и законных интересов несовершеннолетних содержатся в Трудовом, Семейном, Гражданском кодексах и иных кодифицированных федеральных правовых актах¹.

Далее перечислим федеральное законодательство, включающее в себя административно-правовые средства превенции правонарушений

¹ Подробнее см.: Беженцев А. А. Особенности нормативно-правового регулирования государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России (рубрика «Конституционное право, административное право»). — СПб., 2009. — № 2 (42) (июнь). — С. 36–42.

несовершеннолетних. 22 сентября 2016 года вступил в силу новый федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹. Федеральный закон устанавливает базовые принципы и направления профилактики правонарушений, разделяет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в данном направлении, фиксирует право граждан и организаций принимать участие в превенции правонарушений. Закон определяет виды профилактики: общая профилактика предполагает выявление и устранение причин и условий для правонарушений, повышение уровня правовой грамотности и правосознания граждан; индивидуальная направлена на коррекцию поведения конкретного субъекта.

Регламентируются основания, порядок применения специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера, уточняются формы профилактического воздействия. Среди них названы правовое просвещение и правовое информирование граждан; профилактические беседы с гражданами; профилактический учет и надзор; социальная адаптация и реабилитация; ресоциализация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

П. 1. ст. 6, где перечисляются основные направления профилактики правонарушений, в ч. 7 содержит указание на «предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних»; в последующем не достигшие совершеннолетия лица упоминаются лишь касательно применения к безнадзорным и беспризорным несовершеннолетним в соответствии с законодательством Российской Федерации мер социальной адаптации.

Центральное же место в превенции подростковых деликтов продолжает отводиться федеральному закону от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»², фиксирующему правовое положение органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, и устанавливающему основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с административной деятельностью по превенции предделиктного поведения

¹ Российская газета. Федеральный выпуск. — 2016. — № 7007 (139).

² СЗ РФ. 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

и правонарушений несовершеннолетних. Он не только называет субъектов предупредительного воздействия, но и закрепляет определенные процедуры их административной деятельности.

Данный нормативный документ федерального значения перечисляет законодательство Российской Федерации о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, уточняет категории лиц, в отношении которых проводится персональная превентивная работа, указывает основания и регламентирует сроки ее осуществления, упорядочивает права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, конкретизирует порядок применения мер взыскания в органах и учреждениях системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних лиц, исследует основные направления их административной деятельности, детализирует порядок производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, регулирует вопросы помещения несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Заслуживающим обсуждения является суждение М. В. Костенникова о том, что в целях совершенствования деятельности полиции в общегосударственной системе профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, целесообразно в содержание федерального закона № 120-ФЗ «поместить специальную главу “Полиция и профилактика правонарушений несовершеннолетних”, содержащую предписания из всех федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, где упоминается о деятельности полиции в рассматриваемой сфере»¹. Возможно, это исключит дублирующие предписания, а также поможет полицейским из различных служб и подразделений определить компетенцию полиции в соответствующей области, однако данную главу законодателям обязательно необходимо тщательно проработать и всестороннее обсудить с научным сообществом и общественностью.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² определяет условия и порядок

¹ Костенников М. В. Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в борьбе с ней: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. — С. 23.

² СЗ РФ. 31.12.2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598.

осуществления лицами, не достигшими восемнадцатилетия, своего конституционного права на образование. Его глубинный анализ предоставляет возможность ознакомиться с понятием права на образование, одного из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан России, и возможностью граждан получить образование, то есть достижения и подтверждения ими определенного образовательного ценза, который удостоверяется надлежащим документом. Нормативный акт устанавливает государственную политику и административные гарантии прав граждан в сфере среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования, уточняет структуру системы среднего и профессионального образования, перечисляет государственные образовательные стандарты, этапы образования, сроки и формы его получения.

Относительно обучения несовершеннолетних впервые императивно закрепляется prerogative родителей или законных представителей преимущественного права на обучение и воспитание детей перед всеми иными лицами. Именно родители должны заложить начала физического, нравственного, интеллектуального развития ребенка.

Все органы государственной власти и местного самоуправления, образовательные организации обязаны оказывать поддержку и помощь родителям обучающихся детей в воспитании несовершеннолетних, охране и упрочении их физического и психического здоровья, формировании персональных способностей и коррекции нарушений их развития. В довершение всего именно на родителей обучающихся возложена обязанность обеспечить получение детьми общего образования. Относительно данной нормы вновь выскажемся о необходимости усиления юридической ответственности в этом направлении, которую целесообразно ввести в ст. 156 УК РФ.

На наш взгляд, любой закон как «живая» юридическая конструкция никогда не будет для всех идеальным, в процессе правоприменения он развивается и совершенствуется. Закон «Об образовании в Российской Федерации» также небезупречен и нуждается несовершеннолетних в оптимизации (по отношению к профилактике правонарушений).

Так, ст. 2, которая перечисляет основные понятия, используемые в федеральном законе, предлагаем нарастить п. 35 следующего содержания: «Для целей настоящего федерального закона применяются следующие основные понятия: административная деятельность образовательных организаций по профилактике безнадзорности

и правонарушений несовершеннолетних — подзаконная, исполнительно-распорядительная, подотчетная и подконтрольная в процессе ее реализации правозащитная превентивная деятельность федеральных и субъектов Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, образовательных организаций и их работников по предупреждению асоциальных деяний, попрошайничества, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних учащихся в образовательных организациях; недопущению пропусков занятий без уважительных причин в организациях, осуществляющих начальное общее образование; превентивной работе с несовершеннолетними лицами, поставленными на профилактический учет в образовательных организациях; выявлению и пресечению эпизодов вовлечения несовершеннолетних в совершение правонарушений в образовательных организациях; профилактике ненадлежащего исполнения или неисполнения родителями несовершеннолетних учащихся обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; осуществлению поддержки движения отрядов учащихся правоохранительной направленности, консультирование по вопросам деятельности указанных отрядов; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде несовершеннолетних учащихся; формированию у несовершеннолетних учащихся высоких морально-нравственных ценностей, чувства патриотизма, активной гражданской позиции; обеспечению защиты законных прав и интересов несовершеннолетних учащихся; реализации свободного права на бесплатное образование несовершеннолетних и созданию правовых, социальных и экономических условий для реализации и развития образования несовершеннолетних».

Помимо этого, в ст. 4. в ч. 3 перечислены основные задачи правового регулирования отношений в сфере образования, среди которых, к сожалению, отсутствует одна из важнейших статей, связанная с превенцией делинквентного поведения учеников. В этой связи предлагаем дополнить данную часть статьи закона об образовании п. 7: «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в образовательных организациях».

Проводя анализ законодательства по превенции правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, к большому сожалению, мы констатируем, что в федеральном законодательстве, регулирующем

деятельность органов и учреждений системы профилактики пределиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, среди основных понятий, используемых в законах по организации деятельности институтов образования, здравоохранения, опеки и попечительства, по делам молодежи, социальной защиты населения, службы занятости, уголовно-исполнительной системы и даже органов внутренних дел отсутствует предлагаемое нами понятие «административная деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а в перечне основных задач указанных органов и учреждений нет задачи «предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому». Предлагаем привести в соответствие федеральные законы по работе органов и учреждений системы противодействия правонарушениям несовершеннолетних с федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ и задачи в обязательном порядке дополнить указанной, одной из главенствующих задач. Это рекомендуется сделать единовременно одним федеральным законом.

Общие направления, характеристика административной деятельности органов управления здравоохранением и профессиональной деятельности медицинских организаций прописаны в федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации¹». Данный закон пришел на смену Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 1993 года. Он регулирует юридические, финансовые и организационные начала охраны здоровья граждан, их права и обязанности в рассматриваемом сегменте, гарантии их исполнения. Правовой акт фиксирует полномочия и ответственность властей, права и обязанности медицинских организаций, фармацевтических и медицинских работников.

Среди приоритетных принципов охраны здоровья — доступность и качество медицинской помощи, непозволительность отказа в ней, приоритет интересов пациента при ее оказании.

Регулируется право одного из родителей (члена семьи) безвозмездно пребывать совместно с ребенком в стационаре в течение всего

¹ СЗ РФ. 28.11.2011. — № 48. — Ст. 6724.

периода его выздоровления. При этом спальное место и питание предоставляются бесплатно в случаях, если ребенку не исполнилось четырех лет, либо совместное пребывание с ним определено медицинскими показаниями. Предусмотрены мероприятия по минимизации числа аборт.

В противовес тому, что среди базисных принципов комплексной протекции здоровья граждан установлены первоочередной приоритет охраны здоровья детей и целевая установка на комплектование у несовершеннолетних и их родителей деятельной мотивации к наиболее здоровому образу жизни, к сожалению, весьма скупо рассматриваемый правовой акт регулирует общественные отношения, связанные с уменьшением деструктивного воздействия на не достигших восемнадцатилетия лиц потребления спиртных напитков, табачных изделий и наркотических средств.

В целях усиления данного направления деятельности медицинских организаций предложим оптимизационное дополнение ст. 2 федерального закона об основах охраны здоровья граждан п. 22, в котором рекомендуется прописать: «Деятельность государственных медицинских организаций и учреждений по профилактике употребления несовершеннолетними алкоголя, предупреждения немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ — подзаконная, подотчетная и подконтрольная в процессе ее исполнения правозащитная превентивная деятельность органов управления здравоохранением, медицинских организаций и учреждений по: планомерному снижению потребления табака, курительных смесей и алкоголя несовершеннолетними; предупреждению и борьбе с немедицинским употреблением несовершеннолетними наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, токсических, одурманивающих веществ либо новых потенциально опасных психоактивных веществ; превенции иных правонарушений несовершеннолетних, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; оказанию психиатрической помощи несовершеннолетним правонарушителям; оказанию особой медицинской помощи несовершеннолетним с девиантным поведением; осуществлению поддержки движения отрядов здорового образа жизни молодежи, консультированию по вопросам деятельности указанных отрядов; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде несовершеннолетних, склонных к употреблению табака, алкоголя и наркотиков; совершенствованию методик клинической апробации

методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации аддиктивного поведения при наркоманиях несовершеннолетних».

Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»¹ регламентирует правоотношения, связанные с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами. Данный правовой акт в своих трудах предлагала подготовить и принять Л. Ю. Михеева, однако принят он был только несколько лет спустя². Новшествами закона являются появление временной опеки (к примеру, на срок командировки родителей); реальность назначения опекуна и попечителя над детьми по письменному ходатайству их родителей (с конкретизацией опекуна) на время, когда по уважительным основаниям они не могут реализовывать свои обязанности по содержанию, обучению, воспитанию детей, вероятность назначения нескольких опекунов или попечителей одному несовершеннолетнему лицу. Фиксируется первоочередное право близких родственников быть опекунами (попечителями). Детально отлажены механизмы охраны, управления и распоряжения имуществом подопечных несовершеннолетних, выверен порядок и временные промежутки выдачи органами опеки и попечительства разрешений на заключение юридических сделок с имуществом опекаемых, определена ответственность опекунов за нарушение прав и законных интересов подопечных лиц.

Учитывая необходимость синхронизированной унификации административной деятельности органов и учреждений системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних лиц, основные понятия, используемые в данном федеральном законе предлагаем дополнить шестой дефиницией: «Административная деятельность органов опеки и попечительства по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — подзаконная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная, подотчетная и подконтрольная в процессе ее осуществления правозащитная превентивная деятельность по предупреждению безнадзорности, беспризорности, попрошайничества и совершения находящимися

¹ СЗ РФ. 28.04.2008. — № 17. — Ст. 1755.

² См.: Михеева Л. Ю. Опека и попечительство. Теория и практика: монография (Гл. III. Опека и попечительство как институт законодательства. § 3. Концепция реформирования института опеки и попечительства) / под ред. д.ю.н., проф. Р. П. Мананковой. — М.: Wolters Kluwer, 2004. — С. 168.

под опекой (попечительством) несовершеннолетними административных правонарушений и преступлений; недопущению вовлечения находящихся под опекой (попечительством) несовершеннолетних в совершение антиобщественных деяний, попрошайничества, административных правонарушений и преступлений; выявлению совершения в отношении находящихся под опекой (попечительством) несовершеннолетних со стороны опекунов и попечителей преступлений; недопущению жесткого обращения с подопечными; профилактике ненадлежащего исполнения или неисполнения законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде несовершеннолетних, находящихся под опекой (попечительством); защите несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц; обеспечению высокого уровня жизни находящихся под опекой (попечительством) несовершеннолетних и обеспечению протекции законных прав и интересов находящихся под опекой (попечительством) несовершеннолетних граждан».

Совокупные принципы, квинтэссенция и административные меры государственного содействия детским и подростковым общественным объединениям на федеральном уровне в объеме целевого финансирования из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов Российской Федерации, выделяемых на данные цели, определены в федеральном законе от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений¹». Очерчен круг детских и подростковых объединений, получающих поддержку из бюджета, детально описываются сферы информационного снабжения и подготовки кадров детских и молодежных объединений, отражены элементы защиты прав указанных объединений и ответственности в рассматриваемой сфере должностных лиц федеральных органов исполнительной власти.

В изучаемом правовом документе отсутствует диспозиция касательно целей деятельности молодежных и детских общественных объединений по превенции деликтов не достигших совершеннолетия лиц. Устраняя указанный правовой пробел, предлагаем внести в гл. III «Организационные основы государственной поддержки молодежных

¹ СЗ РФ. 03.07.1995. — № 27. — Ст. 2503.

и детских объединений» дополнения и в ст. 12. ч. 1 включить фразу следующего содержания: «Федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений (только при наличии одной из целей деятельности объединения: профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних)», что позволит выделять бюджетные и иные ассигнования только тем организациям, которые вместе с иными основными задачами по непосредственной организации их деятельности будут профилактировать асоциальное поведение, административные проступки и преступления лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

Подходя к регулированию организации деятельности органов управления социальной защитой населения, одного из органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, уточним, что их работа подпадает под действие федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации¹». В законе отчетливо перечислены принципы, условия и последовательность предоставления, а также квинтэссенция и содержание социальных услуг. Сфокусированы основания для определения лиц, в том числе детей, нуждающихся в социальном обслуживании. Это наличие условий, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизни граждан. Например, это частичная или полная потеря способности к самостоятельному обслуживанию, перемещению, присутствие в семье ребенка-инвалида или детей-инвалидов, требующих постоянного профессионального ухода, бытовые конфликты внутри семьи, семейное насилие, беспризорность и безнадзорность несовершеннолетних.

Основой для предоставления социального обслуживания может стать как заявление непосредственно гражданина, так и его законного представителя, иных физических и юридических лиц. Закон вводит социальное сопровождение, при необходимости гражданам могут оказать помощь в получении социальной, медицинской, психологической, педагогической и юридической помощи. Провозглашается принцип реализации социального обслуживания, отталкиваясь от личной потребности в социальных услугах, которые могут предоставляться в стационаре, полустационарных условиях и по месту жительства. Предусмотрена выработка персональной программы оказания социальных услуг.

¹ СЗ РФ. 30.12.2013. — № 52 (часть I). — Ст. 7007.

В особых случаях могут оказываться экстренные социальные услуги, к которым относится снабжение бесплатным питанием, одеждой и предметами первой необходимости, помощь в приобретении временного жилья, правовой и неотложной психологической помощи.

По закону платность социальных услуг, реализуемых в полустационарных условиях и по месту жительства, предполагает персональный подход к их получателю и зависит от величины дохода на душу населения. Безвозмездно социальные услуги оказываются некоторым категориям граждан, среди которых во всех формах — несовершеннолетним детям. Вводится общественный контроль в области социального обслуживания населения.

Мы считаем необходимым внести дополнения в ст. 3. федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и включить туда п. 7: «Административная деятельность организаций социального обслуживания по профилактике социального неблагополучия в семьях, имеющих детей, и правонарушений несовершеннолетних — подзаконная, исполнительно-распорядительная, подотчетная и подконтрольная в процессе ее осуществления правозащитная превентивная деятельность федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания и поставщиков социальных услуг несовершеннолетним по предупреждению условий, определяющих потребность в социальном обслуживании несовершеннолетних и семей с детьми; установлению персональной потребности в социальных услугах несовершеннолетних и семей, находящихся в тяжелых жизненных условиях; недопущению беспризорности, безнадзорности, асоциальных деяний, попрошайничества, административных правонарушений и преступлений, несовершеннолетних, которым оказываются социальные услуги; профилактике ненадлежащего исполнения или неисполнения родителями (законными представителями) несовершеннолетних, которым оказываются социальные услуги, обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению; предупреждению конфликтов и насилия внутри семей с детьми, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде социально сопровождаемых несовершеннолетних; совершенствованию перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Основы государственной политики в области занятости населения в нашей стране описываются в законе Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации¹». В нем устанавливаются юридические, финансовые и организационные начала административной политики поддержки занятости населения, в том числе гарантии государственных органов по воплощению конституционных прав граждан на труд и предохранение от безработицы. Представлена дефиниция занятости как деятельности граждан по удовлетворению частных и общественных потребностей, не входящей в разрез с законодательством и приносящей доход. Безработными считаются трудоспособные лица, не имеющие работы и дохода, состоящие на учете в органах службы занятости для нахождения желаемой работы, которые ищут работу и способны начать ей заниматься.

Устанавливаются диспозиции, не допускающие принуждения к труду и привлечения к любой юридической ответственности за отсутствие занятости, гарантии государства в осуществлении права граждан на труд и в социальной поддержке не трудоспособных лиц, а также условия и порядок выплаты денежного пособия по безработице.

Касательно несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей или детей-инвалидов, так как они испытывают трудности в поиске работы, регламентировано выполнение комплекса административных мероприятий, способствующих их трудоустройству. Также регламентировано, что дети в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет подлежат временному трудоустройству в свободное от учебы время.

Для того, чтобы оптимизировать работу органов службы занятости по направлению профилактики безнадзорности и правонарушений не достигших восемнадцати лет лиц, мы предлагаем ввести в полномочия федеральных органов государственной власти в сфере занятости населения пункт: «Осуществляют административную деятельность по приоритетной занятости несовершеннолетних правонарушителей — подзаконную, исполнительно-распорядительную, государственно-властную, подотчетную и подконтрольную в процессе ее осуществления правозащитную превентивную деятельность органов службы занятости населения по выявлению безработных

¹ СЗ РФ. 22.04.1996. — № 17. — Ст. 1915.

и не учащихся несовершеннолетних правонарушителей и преступников, родителей (законных представителей), воспитывающих таких детей; формированию единого федерального информационно-аналитического банка данных о безработных и не учащихся несовершеннолетних правонарушителях и их родителях (законных представителях); осуществлению мероприятий, способствующих максимальной занятости несовершеннолетних безнадзорных, беспризорных, правонарушителей и родителей (законных представителей), воспитывающих несовершеннолетних правонарушителей; предупреждению безнадзорности, беспризорности, попрошайничества и совершения безработными и не учащимися несовершеннолетними административных правонарушений и преступлений; профилактике ненадлежащего исполнения или неисполнения родителями (законными представителями) несовершеннолетних безработных и не учащихся в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; осуществлению поддержки движения молодежных отрядов трудовой направленности, консультирование по вопросам деятельности указанных отрядов; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде безработных и не учащихся несовершеннолетних; установлению обязательных квот для приема на работу несовершеннолетних правонарушителей и несовершеннолетних, вернувшихся из учреждений уголовно-исполнительной системы, их родителей (законных представителей); максимальному повышению нормативов социальной и финансовой поддержки безработных и ищущих работу несовершеннолетних правонарушителей, их родителей (законных представителей); совершенствованию государственной политики в области получения дополнительного профессионального образования несовершеннолетних правонарушителей и родителей (законных представителей), воспитывающих несовершеннолетних правонарушителей с предоставлением указанным категориям повышенной стипендии в период прохождения профессионального обучения».

Следует отметить, что напрямую правовой статус подразделений полиции по делам несовершеннолетних не определяется федеральным законодательством, состоящим из федеральных конституционных законов и федеральных законов. Наиболее существенный отраслевой федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года

№ 3-ФЗ «О полиции»¹ также не использует термин «подразделения по делам несовершеннолетних», «инспекторы по делам несовершеннолетних», не нашла своего отражения в перечне основных функции полиции задача по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В утратившем силу законе Российской Федерации «О милиции» также не использовался термин «подразделения по делам несовершеннолетних». В своей диссертации И. П. Черникова² заметила, что требовалось еще до вступления в силу нового федерального закона Российской Федерации «О полиции» дополнить ст. 9 закона «О милиции», где были зафиксированы основные задачи милиции общественной безопасности, пунктом «предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и иных антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому».

Однако Ю. Е. Аврутин справедливо полагает, что включение профилактики преступлений и правонарушений в перечень обязанностей органов внутренних дел является, по меньшей мере, неосторожным. По его мнению, сказанное не следует расценивать как отрицание важности и значимости профилактики правонарушений, выступающей социальной мерой противодействия воспроизводству девиантности. Это один из примеров того, как важно тщательно продумывать перечень нормативно закрепляемых полицейских полномочий, по возможности освобождая органы внутренних дел от тех задач и функций, которые более успешно могут выполнять иные государственные и негосударственные структуры³. Мы же считаем, что применительно именно к такой категории, требующей пристального внимания, как несовершеннолетние лица, возможно дополнение ст. 2 федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» диспозицией «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

На сегодня деятельность полиции осуществляется по таким основным направлениям, как защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение

¹ СЗ РФ. 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.

² Черникова И. П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 8.

³ Аврутин Ю. Е. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод граждан и их реализация в правом регулировании деятельности российской милиции // Полицейское право. — 2005. — № 2 (2). — С. 12–13.

преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний и иным. Но их общий характер не позволяет индивидуально подходить к многогранной проблематике, связанной с отклоняющимся поведением лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, психика которых до конца еще не сформирована.

Федеральный закон «О полиции» содержит нормы, касающиеся административной, оперативно-розыскной и уголовно-правовой деятельности полиции по отношению к несовершеннолетним лицам. Так в ст. 12, перечисляющей обязанности полиции, говорится о необходимости выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий административные меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний. Речь идет также об обязанностях осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно покинувших специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органа управления образованием; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать подлежащее конфискации имущество.

Далее ст. 12 дает предписание сотрудникам полиции содержать, охранять, конвоировать задержанных и заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; исполнять решения суда о лишении права управления транспортным

средством, о возмездном изъятии или конфискации оружия и боеприпасов; о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

В ст. 13, где прописаны права полиции, фиксируется возможность доставлять несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в установленном законом порядке. В гл. 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» ст. 14, описывающая задержание, обязывает полицию о каждом случае задержания несовершеннолетнего незамедлительно уведомлять его родителей (законных представителей).

Изучая формирование и ведение банков данных о гражданах (ст. 17 федерального закона «О полиции»), мы видим, что полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в такие банки. Формирование и ведение банков данных осуществляются в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации. Внесению в банки данных подлежит и информация о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей, жестоко обращающихся с ними или отрицательно влияющих на их поведение.

В гл. 5 ст. 22 устанавливает применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Из данной статьи, провозглашающей запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств, следует, что сотруднику полиции запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо

иногo нападения, угрожающего жизни и здоровью сотрудника полиции или граждан.

Федеральный закон «О полиции» (ст. 23) запрещает применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью сотрудника полиции или граждан.

В целях оптимизации административной деятельности полиции в общегосударственной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних О. М. Дорошенко справедливо предлагает в федеральный закон «О полиции» внести изменения, дополнить его отдельной главой «Полиция и профилактика правонарушений несовершеннолетних», в которой будут сконцентрированы нормативные установления, содержащиеся в иных федеральных законах и подзаконных правовых актах, регулирующих деятельность полиции в рассматриваемой сфере¹. Также дополнения будут способствовать искоренению дублирующих правовых предписаний, помогут полицейским из различных служб и подразделений осуществлять свою работу по противодействию правонарушениям несовершеннолетних, не выходя за пределы регламентированной законодательством основной должностной компетенции.

Также мы считаем необходимым внести дополнение в гл. 3 «Обязанности и права полиции», а именно в ст. 12: «Обязанности полиции» добавить новую должностную задачу: «Осуществлять административную деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — подзаконную, государственно-властную, исполнительно-распорядительную, правозащитную, правоохранительную, подотчетную и подконтрольную в процессе ее реализации превентивную деятельность органов внутренних дел по: предупреждению асоциальных деяний, безнадзорности, беспризорности, попрошайничества, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних лиц; административному производству

¹ Дорошенко О. М. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по противодействию правонарушениям несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — С. 13.

в пределах своей компетенции в отношении несовершеннолетних; выявлению и раскрытию преступлений несовершеннолетних, а также установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; поиску групп несовершеннолетних противозаконной направленности, несовершеннолетних, состоящих в организованных преступных группировках или в преступных организациях, предупреждению совершения ими групповых преступлений; осуществлению мер, противодействующих участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотиков; превентивной работе с несовершеннолетними лицами, поставленными на профилактический учет в подразделениях полиции по делам несовершеннолетних; выявлению и пресечению эпизодов вовлечения несовершеннолетних в совершение административных правонарушений и преступлений; профилактике ненадлежащего исполнения или неисполнения родителями (законными представителями) несовершеннолетних обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению, обнаружению и ликвидации оснований и условий, способствующих этому; обеспечению режима содержания несовершеннолетних в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей; реализации в пределах своей компетенции мер по нахождению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; осуществлению поддержки движения молодежных отрядов правоохранительной направленности, консультирование по вопросам деятельности указанных отрядов; формированию электронных информационно-аналитических банков данных по несовершеннолетним правонарушителям и родителям (законным представителям), отрицательно влияющим на детей; социальной адаптации несовершеннолетних, вернувшихся из учреждений уголовно-исполнительной системы; реализации мониторинга и прогноза отрицательных процессов в среде несовершеннолетних; извещению заинтересованных органов и учреждений о безнадзорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних; формированию у несовершеннолетних высоких морально-нравственных ценностей, чувства патриотизма, активной гражданской позиции; обеспечению надлежащей защиты законных прав и интересов детей». Однако здесь необходимо придерживаться позиции, которую точно выразил Ю. Н. Старилов: «Процесс изменения

российского законодательства должен быть поставлен под контроль общества, специалистов и самих законодателей»¹.

По федеральному закону от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»² специальный правовой режим распространяется на условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых несовершеннолетних: улучшены материально-бытовые условия содержания, определены повышенные нормы питания, дозволены прогулки продолжительностью не менее двух часов в день, дана возможность заниматься физическими упражнениями и играть в спортивные игры во время прогулок.

При имеющихся условиях подозреваемым и обвиняемым несовершеннолетним демонстрируются фильмы, для них организуется просмотр телепередач, оформляются помещения для спортивных занятий и иного досуга, а также спортивные площадки на открытом воздухе. Сформированы условия для самообразования, с несовершеннолетними проводится культурно-воспитательная работа. Несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым не запрещается приобретать и получать учебники, письменные и канцелярские принадлежности.

В федеральном законе от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³ установлены регламентированные Конституцией базовые гарантии прав и законных потребностей ребенка в целях создания юридических, социальных, финансово-экономических условий для реализации прав и законных интересов несовершеннолетних. Документ закрепляет цели административной политики для эволюции подрастающего поколения, к которым относится реализация прав детей, закрепленных Конституцией; запрещает отменять или умалять права ребенка, а также гарантирует их восстановление при нарушениях; вырабатывает нормативные основы гарантий прав ребенка, комплексную поддержку физического, интеллектуального, психического, духовного и морально-нравственного развития молодежи, развитие гражданской позиции и патриотизма.

¹ Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения: сборник избранных научных трудов. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2010. — С. 368.

² СЗ РФ. 17.07.1995. — № 29. — Ст. 2759.

³ СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3802.

Федеральный закон определяет административные полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по исполнению гарантий прав ребенка в стране; регламентирует обеспечение прав несовершеннолетних на защиту здоровья, охрану прав и законных интересов детей в сфере профориентации, профессиональной подготовки и занятости на работе; устанавливает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних при формировании социальной инфраструктуры для детей и протекцию лиц, не достигших восемнадцати лет, от сведений, пропаганды и агитации, наносящих вред их нравственному и духовному развитию и здоровью.

2. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних

Следующую группу правовых документов по иерархии образуют подзаконные правовые акты в рассматриваемой сфере. По мнению А. В. Малько, подзаконные нормативные правовые акты — это изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, базируются на них. Их основное назначение состоит в конкретизации, развитии и обеспечении исполнения содержания законов относительно специфики определенных сфер общественной жизни. Они представляют собой взаимосогласованную, иерархическую систему, каждый элемент которой, соответствуя актам более высокой юридической силы, служит юридической базой для актов, имеющих меньшую юридическую силу.

Выделяют следующие виды подзаконных нормативных правовых актов, расположенные по иерархии:

1. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, не должны быть амфиболичными Конституции и федеральным законам. Нормативные указы издаются в случае пробелов в праве; распоряжения обычно принимаются по текущим и процедурным вопросам.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Акты, имеющие особое значение, издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений. Они могут быть приняты лишь

на основании и во исполнение законов Российской Федерации, а также указов Президента.

3. Приказы, инструкции, положения министерств и ведомств принимаются на основе и в соответствии с законами Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства.

4. Решения и постановления местных органов государственной власти (например, областных представительных, законодательных структур — Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Нижегородской области, Законодательного Собрания Иркутской области, Астраханского областного Представительного Собрания, Законодательной Думы Хабаровского края, Белгородской областной Думы).

5. Решения, распоряжения, постановления местных органов государственного управления (например, областных глав администраций, губернаторов).

6. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые принимаются в пределах компетенции названных структур и действуют на территории соответствующих городов, районов.

7. Локальные нормативные правовые акты — это нормативные предписания, принятые на уровне конкретного предприятия, учреждения и организации и регулирующие их внутреннюю жизнь (например, правила внутреннего трудового распорядка)¹.

На сегодня в отечественной правовой системе получили свое развитие такие юридические документы, как национальные проекты, национальные стратегии и концепции, доктрины и долгосрочные целевые программы, которые по своей эффективности в решении актуальных общественных и правовых вопросов могут превосходить нормы функционирующего законодательства².

Особую роль в профилактике правонарушений несовершеннолетних играл на протяжении более сорока пяти лет указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1967 года «Об утверждении

¹ Большой юридический словарь. Т. 1 / под ред. А. В. Малько. — Теория государства и права. Подзаконные нормативные правовые акты. — М.: Проспект, 2009. — С. 29–30.

² Дорофеева Ж. П. Превенция административной деликтности несовершеннолетних: научно-практические основы формирования государственных программ и их реализация в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2016. — С. 70.

Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»¹, определявший, что главными задачами комиссий являлись: организация деятельности по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройство и защита прав детей, интеграция усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел об административных правонарушениях несовершеннолетних лиц и осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними в учреждениях органов внутренних дел и специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях. На современном этапе комиссии играют стратегически важную роль в процессах нейтрализации ряда ключевых социально опасных явлений. В отечественной научной литературе отмечается роль комиссий по делам несовершеннолетних как важного звена в системе государственной власти, формирующего позитивное общественное мнение, способного выявить обстоятельства, отрицательно влияющие на развитие ребенка, и оказать адекватное противодействие этим обстоятельствам, помочь ребенку в его становлении как члена общества и, следовательно, защитить его неотъемлемые права и законные интересы².

До принятия постановления Правительства Российской Федерации от 6 октября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»³ мы констатировали искусственно создаваемую правовую неопределенность в совершенствовании и унификации правовых предписаний и выработке единообразного понимания и конструктивного применения правовых норм по организации работы КДНиЗП. Между тем и современное законодательство о КДНиЗП в целом по Российской Федерации продолжает формироваться весьма сложным путем. Сейчас положения о КДНиЗП утверждены высшими исполнительными органами государственной власти в субъектах Российской Федерации.

К примеру, сейчас действуют постановление Правительства Белгородской области от 1 февраля 2016 года № 22-пп «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Белгородской области»,

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. — № 29. — Ст. 536.

² Кирюхин В. В. Вопросы правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Проблемы правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: сборник научных статей. — М., 2013. — Вып. № 4. — С. 101–106.

³ СЗ РФ. 11.11.2013. — № 45. — Ст. 5829.

закон Кировской области от 25 ноября 2010 года № 578-ЗО «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Кировской области», закон Санкт-Петербурга от 8 мая 2007 года № 160-32 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», закон Нижегородской области от 26 октября 2006 года № 121-З «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Нижегородской области», закон Республики Марий Эл от 3 марта 2005 года № 2-З «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Особого внимания заслуживает и то, что проблемные вопросы организации деятельности КДНиЗП регионального и муниципального уровней решаются по-разному не только по форме, но и по содержанию, часто наблюдается различный подход к юридическому обеспечению создания и организации работы комиссий. Это обусловлено отсутствием адекватного современным реалиям и ситуации федерального закона в области детализации элементов формирования и деятельности КДНиЗП. Мы полагаем, что административная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как институт требует соединения разрозненных на сегодня норм в едином федеральном законе, содержащем принципы и задачи института, включающем в себя все необходимые для комплексного правового регулирования административно-правовые нормы.

Отметим то обстоятельство, что в нынешних условиях разработка и принятие специализированного федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» является одним из наиболее приемлемых способов оптимизации структуры и содержания института комиссий по делам несовершеннолетних¹.

¹ Этой же точки зрения придерживаются: Буторина Л. С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013. — С. 11; Винниченко Е. О. Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: от коллизий подзаконного регулирования к новому федеральному закону // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2013. — № 4 (26). — С. 131–136; Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — С. 9; Ильгова Е. В. Еще раз к вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или «услышит ли Москва регионы?» // Вопросы ювенальной юстиции. — 2012. — № 3. — С. 29–32; Таибова О. Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Санкт-Петербург, 2006. — С. 8.

Введение федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» призвано сыграть объединяющую роль в административно-правовом регулировании КДНиЗП по линии предупреждения правонарушений несовершеннолетних лиц.

Отталкиваясь от того, что п. «ж» ст. 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнес вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства, немаловажную роль в правовом обеспечении административной деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних играют региональные и местные органы власти и управления. Во многих субъектах Российской Федерации с учетом местных условий разработаны и действуют свои комплексные программы и законы, направленные на фактическое улучшение положения семьи и детей, региональные программы поддержки молодежи, программы профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, ключевая роль в которых зачастую принадлежит подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Трудности поиска путей и средств разрешения нормативно-правовых вопросов и практического обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних подтверждаются разнообразием принимаемых субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов как по форме (законы представительных органов государственной власти, постановления единоличных и коллегиальных органов исполнительной власти), так и по содержанию (правовые акты директивного характера по профилактике правонарушений, положения о региональных и муниципальных комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и о персональном составе этих формирований).

Исследование региональных нормативно-правовых актов показывает, что наиболее содержательными из них являются: закон Республики Крым от 1 сентября 2014 года № 63-ЗРК «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Республике Крым», закон Чеченской Республики от 24 июня 2014 года № 25-РЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Чеченской Республике», закон Краснодарского края от 21 июля 2008 года № 1539-КЗ «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

в Краснодарском крае»¹, закон Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 163-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Воронежской области», закон Республики Хакасия от 8 июля 2005 года № 50-ЗРХ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Республике Хакасия», закон Кемеровской области от 17 января 2005 года № 11-ОЗ «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области», закон Алтайского края от 15 декабря 2002 года № 86-ЗС «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Алтайском крае», закон Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Выборочный сравнительно-правовой анализ данных документов показал, что региональные законы содержательны, многие вопросы в них урегулированы с учетом специфики оперативной обстановки в субъекте федерации и отсутствия сходных юридических конструкций в федеральных правовых документах. Некоторые административно-правовые предписания в перечисленных законах идентично воспроизводятся, что подтверждает перспективу унификации части норм права и единообразного их выражения в отвечающем современным реалиям федеральном правовом акте.

Обобщая материал лекции, подчеркнем, что действующее российское законодательство по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних включает Конституцию Российской Федерации, кодексы и федеральные конституционные законы, федеральные законы, в том числе федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ, указы президента, постановления правительства, региональные нормативно-правовые акты, приказы министерств по вопросам регулирования и организации деятельности государственной системы по профилактике безнадзорности, предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и административных правонарушений несовершеннолетних.

¹ Обзор закона см.: Курдюк П. М., Лаптева М. Н. К вопросу о мониторинге регионального законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (на примере Краснодарского края) // Юристъ-Правоведъ. — 2009. — № 3. — С. 95–97.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите статьи КоАП РФ, диспозиции которых затрагивают защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактику их правонарушений.

2. Каковы особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних по УК РФ?

3. Перечислите составы преступлений против семьи и несовершеннолетних по УК РФ.

4. Назовите общие положения федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

5. Какие направления деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних предусмотрены федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»?

6. Перечислите указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

7. Назовите основные положения постановления Правительства Российской Федерации от 6 октября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

8. Перечислите ведомственные приказы МВД России по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

9. Назовите основные положения приказа МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

10. Назовите основные положения приказа МВД России от 1 сентября 2012 года № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей».

МОДУЛЬ 3. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ЛЕКЦИЯ 7. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Структура подразделений полиции по делам несовершеннолетних и направления ее оптимизации.
2. Особенности организации административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

1. Структура подразделений полиции по делам несовершеннолетних и направления ее оптимизации

Следует признать, что на сегодняшний день с учетом объективной действительности в России основное внимание превентивной административной деятельности по предупреждению и пресечению деликтов не достигших совершеннолетия лиц сосредоточено на полиции. И это неудивительно, ведь полиция является завершающим «звеном цепи» в системе государственных органов и учреждений предупреждения безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних лиц, значение ее продуктивной работы заключается, с одной стороны, в нейтрализации тех неблагоприятных последствий, которые порождены неэффективностью профилактической деятельности остальных органов, учреждений и институтов на более ранних этапах профилактики, а с другой стороны, в претворении в жизнь превентивных мероприятий непосредственно с несовершеннолетними лицами, поведение которых приобрело максимальные формы отклонения от норм поведения в социуме. И здесь у сотрудников подразделений полиции по делам несовершеннолетних значительно больше полномочий административного принуждения, регламентированных федеральным законом «О полиции»¹ и другими законодательными актами, чем у работников иных учреждений, занимающихся проблемами асоциального и незаконного поведения несовершеннолетних лиц.

¹ СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. — Ст. 900.

Проблемы основных направлений и мер повышения эффективности административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел широко освещаются в учебной¹ и научной² литературе, однако в данном направлении

¹ В данном случае см.: Административная деятельность полиции: курс лекций. Т. 21 «Деятельность подразделений полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» / под ред. В. А. Кудина. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2016. С. 459–467; Административная деятельность полиции: учебное пособие. Гл. 22 «Правовое регулирование и характерные черты организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних». — М.: ДГСК МВД России, 2014. С. 388–402; Административная деятельность органов внутренних дел: учебник для вузов (§ «Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних») / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. Сер.: Специалист. — М.: Юрайт, 2014. С. 317–326; Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности: учебник по специальности «Юриспруденция». Гл. 5 «Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних» / под ред. В. В. Гордиенко. — М.: Юнити-Дана, 2013. С. 209–224; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. Гл. 14 «Административная деятельность милиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». — М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 105–114; Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право России: учебник для юридических вузов (§ «Внутренние дела как отрасль государственного управления»). — Ростов н/Д: Феникс, 2008. С. 326–329; Каплунов А. И., Бородин С. С., Берекет В. М. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть: курс лекций. Сер.: Учебники для вузов, специальная литература / под ред. В. П. Сальникова. Т. 4. Деятельность милиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. СПб.: Изд-во СПбУ МВД России, 2004. — С. 71, 103.

² См., например: Дорошенко О. М. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по противодействию правонарушениям несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015; Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2014; Черникова И. П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006; Стеблецова Л. А. Ответственность несовершеннолетних по административному праву и практика ее применения органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005; Обыденова Т. В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004; Кирюхин В. В. Административная деятельность полиции

изучены не все вопросы, отсутствует комплексный подход, большинство работ имеет описательные черты, рекомендации по совершенствованию работы носят отрывчатый характер.

В соответствии с действующим законодательством (приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних¹ органов внутренних дел Российской Федерации»²) современная система профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, может быть представлена тремя уровнями подразделений МВД России³:

Первый уровень — подразделения по делам несовершеннолетних Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России⁴ (ОМОД ПДНиЦВСНП УПиАЗ ГУООП МВД России).

Второй уровень — подразделения по делам несовершеннолетних аппаратов Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, Управлений МВД России субъектов Российской Федерации, Управлений МВД России на транспорте по федеральным округам.

в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних: понятие и основные характеристики // Общество: политика, экономика, право. — 2016. — № 4. — С. 102–104; Богданов А. В., Комахин Б. Н., Хазов Е. Н. Профилактические мероприятия, проводимые полицейскими подразделениями, по пресечению правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2016. — № 4. — С. 202–208; Верстов В. В., Харитонов И.К. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Общество и право. — 2014. — № 4 (50). — С. 244–248; Беженцев А. А. Новые тенденции повышения эффективности деятельности подразделений ОВД по делам несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — М., 2010. — № 4 (апрель). — С. 85–89.

¹ Далее — Инструкция.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.03.2014. — № 11.

³ О полномочиях трех уровней подразделений МВД России по профилактике правонарушений несовершеннолетних см.: Организационно-правовые основы деятельности подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних: пособие. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2010. С. 41–44.

⁴ См.: приказ МВД России от 18 июля 2011 года № 849 «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Третий уровень — подразделения по делам несовершеннолетних городских, межрайонных, районных органов внутренних дел, сотрудники подразделений линейных органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте.

В управлениях (отделах) внутренних дел города, межрайонного подразделения, района, района в городе или иного муниципального образования в структуре полиции по охране общественного порядка функционируют отделы (отделения, группы) участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних. В их состав входят:

- начальник отдела — подполковник полиции (максимально возможное для получения звание);

- заместитель начальника отдела (как правило, курирует организацию деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних) — подполковник полиции;

- начальник отделения — майор полиции;

- старший инспектор по делам несовершеннолетних или старший участковый уполномоченный полиции — майор полиции;

- инспектор по делам несовершеннолетних или участковый уполномоченный полиции — капитан полиции;

- помощник участкового уполномоченного полиции — старший прапорщик полиции (младший начальствующий состав).

Опираясь на достаточно высокую численность личного состава данных подразделений полиции по охране общественного порядка и главенствующую профилактическую роль рассматриваемых сотрудников на обслуживаемой территории, в целях повышения привлекательности прохождения службы в данных должностях, мы предлагаем рассмотреть на уровне министра внутренних дел Российской Федерации вопрос о повышении предельных специальных званий среднего и старшего начальствующего состава в подразделениях участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, таким образом, начальник сможет дослужиться до звания полковника полиции, а инспектор — до звания майора полиции.

Сравнение утратившего силу приказа МВД России от 26 мая 2000 года № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел»¹

¹ Документ утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 14 января 2014 года № 20 «О признании утратившими силу приказов МВД России от 26 мая 2000 года № 569 и от 6 апреля 2007 года № 338».

с ныне действующим приказом МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» показало, что действующий приказ проигрывает своему предшественнику. Так, при реформировании милиции в полицию на деле перестала существовать привязка обслуживаемой территории инспектора по делам несовершеннолетних к численности несовершеннолетнего населения на обслуживаемом административном участке. В приказе № 569 четко оговаривалось, что в территориальных органах внутренних дел численность населения в возрасте до восемнадцати лет, проживающих на административном участке, обслуживаемом инспектором по делам несовершеннолетних, не должна превышать четырех-пяти тысяч несовершеннолетних. Полагаем необходимым внести дополнения в ст. 14 Инструкции: «Численность несовершеннолетнего населения на обслуживаемой инспектором по делам несовершеннолетних территории не должна превышать пяти тысяч несовершеннолетних, старшим инспектором по делам несовершеннолетних — четырех тысяч несовершеннолетних». Здесь подчеркнем, что, помимо выполнения своих прямых обязанностей, старший инспектор полиции дополнительно руководит деятельностью от двух до четырех инспекторов.

Сверх того, предыдущий ведомственный нормативно-правовой акт предусматривал отдельную гл. XI «Организация работы инспектора по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, закрепленного за образовательным учреждением (школьного инспектора)» (введена приказом МВД России от 6 апреля 2007 года № 338). Так штатная единица школьного инспектора полиции закреплялась за средним образовательным учреждением численностью не менее пятисот учащихся с учетом оперативной обстановки на территории муниципального образования. При необходимости (стабильно напряженная криминогенная обстановка среди учащихся на протяжении нескольких лет) штатная единица школьного инспектора могла быть закреплена за образовательным учреждением с меньшим числом учащихся. Нынешний приказ № 830 в ст. 107 лишь предусматривает возможность, с учетом криминогенной обстановки среди учащихся (воспитанников) образовательного учреждения на основании приказа начальника соответствующего территориального органа освобождение сотрудника подразделений по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) от исполнения обязанностей, связанных

с обслуживанием территории, и закрепление его за образовательным учреждением. План и график работы данного сотрудника утверждаются начальником территориального органа МВД России или его заместителем по согласованию с руководителем образовательной организации.

С 2006–2007 годов в структуре подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел начали вводиться, помимо инспекторов по делам несовершеннолетних, дополнительные должности школьного инспектора. Введение данных должностей практически на всей территории Российской Федерации способствовало усилению контроля за несовершеннолетними лицами, склонными к неправомерной деятельности, в школах, на прилегающей к образовательным учреждениям территории и по месту их жительства. Проведенное автором курса лекций в первом квартале 2009 года научное исследование по заявке ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области «Организация деятельности школьных инспекторов милиции на основе положительного опыта субъектов Российской Федерации» (методические рекомендации) подтвердило высокую эффективность административной деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, закрепленных за образовательными учреждениями. О высоком качестве организации деятельности школьных инспекторов в различных субъектах федерации можно было говорить, исходя из комплекса положительных статистических данных в сегменте профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних, полученных по направленным запросам в органы внутренних дел субъектов Российской Федерации¹.

Так, по полученным сведениям, на территории, где имелись должности школьных инспекторов, число участников преступлений среди учащихся планомерно сокращалось практически во всех субъектах федерации, сокращалось число несовершеннолетних, обучающихся в образовательных учреждениях на момент совершения ими преступления. Во многих регионах динамика прекращения школьными инспекторами учетных дел и снятия с учета несовершеннолетних

¹ См.: Ответы на запросы статистических данных из органов внутренних дел субъектов Российской Федерации для проведения научного исследования «Организация деятельности школьных инспекторов милиции на основе положительного опыта субъектов Российской Федерации» (расчет-рассылка по запросу начальника Санкт-Петербургского университета МВД России № 43/25-612 от 17 февраля 2009 года).

вследствие их исправления составляла положительное значение, что свидетельствовало об улучшении ситуации в сфере профилактики этой категории делинквентов. Динамика прекращения инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, закрепленных за образовательными учреждениями, учетных дел и снятия с учета несовершеннолетних по не реабилитирующим их основаниям (например, вследствие достижения восемнадцати лет, помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, совершения преступления, если в отношении лица избрана мера пресечения в виде заключения под стражу или при его осуждении к лишению свободы, смерти, признания в установленном законодательством Российской Федерации порядке умершим или безвестно отсутствующим) уменьшалась, что существенно улучшало показатели работы инспекторов. Исследуя эмпирические сведения, полученные из некоторых субъектов, мы обратили внимание на значительное сокращение количества заведенных школьными инспекторами учетно-профилактических дел на несовершеннолетних, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, получивших отсрочку отбывания наказания, осужденных условно, что являлось еще одним подтверждением уменьшения количества преступлений, совершенных учащимися образовательных учреждений, где были введены ставки школьных инспекторов.

Для оптимизации форм работы указанных должностных лиц полиции по охране общественного порядка, которые, с одной стороны, позволяют обеспечить высокую эффективность упредительной административной деятельности в отношении учащихся, не достигших восемнадцати лет, а с другой — являются результатом внедрения инновационных подходов, базирующихся на позитивной практике взаимодействия органов внутренних дел с образовательными организациями, иными государственными органами и учреждениями, общественными организациями, занимающимися вопросами как профилактики пределиктного поведения, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, так и защиты их законных интересов, прав и свобод нами был предложен ряд мер улучшения по:

- организации скоординированного взаимодействия школьного инспектора полиции с администрацией образовательного учреждения;
- введению в практику профилактики административных правонарушений несовершеннолетних информационных агитационных стендов различной направленности;

— внедрению дополнительных фотографических и электронных видов картотек и учетов;

— привлечению представителей из других служб и подразделений полиции, представителей правоохранительных органов, иных органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних лиц для проведения превентивных мероприятий¹.

Приведенная информация свидетельствует о том, что большой позитивный опыт работы школьных инспекторов по субъектам Российской Федерации был наработан, и данный институт целесообразно в полном объеме восстановить.

Более того, в различных субъектах Российской Федерации существовали пилотные проекты по введению отдельных должностей семейных инспекторов полиции, которые обслуживали, как правило, всю территорию органа внутренних дел, работая при этом только с наиболее неблагополучными семьями, где родители не в полной мере выполняют обязанностей по воспитанию детей, отрицательно влияют на них (семейный инспектор — в Мурманской и Сахалинской областях, Ставропольском крае, Республике Хакасия; семейный инспектор-психолог — в Кемеровской области; инспектор по семьям — в Республике Карелия). Наиболее подготовленные, квалифицированные сотрудники, чаще всего старшие инспекторы подразделений полиции по делам несовершеннолетних, могли также не закрепляться за территорией (зоной обслуживания), а вести одно из сложных направлений или линий деятельности, например по предупреждению групповой преступности несовершеннолетних, то есть административная деятельность таких сотрудников строилась по линейному принципу².

В своих исследованиях В. А. Минор предлагает еще больше расширить данное направление. Он аргументирует потребность появления должностей инспекторов по делам несовершеннолетних, цели, задачи и направления организации работы которых соответствовали

¹ См. подробнее: методические рекомендации по заявке ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 11 июля 2008 г. «Организация деятельности школьных инспекторов милиции на основе положительного опыта субъектов Российской Федерации» (ответственный исполнитель: А. А. Беженцев).

² Подробно о распределении должностных обязанностей в оперативно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел по зональному, линейному и смешанному принципам см.: Основы управления в органах внутренних дел: учебник / Аврутин Ю. Е., Александров А. И., Артамонов В. С. и др. — М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 86–87.

инспекторам полиции, закрепленным за средней образовательной организацией, только реализовывались бы в отношении не достигших совершеннолетия лиц — учащихся средних профессиональных образовательных организаций, а также участковых уполномоченных полиции, закрепленных за высшими профессиональными образовательными учреждениями¹. Согласимся с его идеей о том, что для значительного уменьшения количественных и качественных показателей подростковых административных правонарушений и преступлений необходимо не сокращать, а, в противовес этому, увеличить численность штатных единиц инспекторов подразделений полиции по делам несовершеннолетних в соответствии с количеством общеобразовательных, средних профессиональных образовательных организаций на территории обслуживания.

Следующей недоработкой действующей Инструкции является и отсутствие минимального срока закрепления инспектора за обслуживаемой территорией. Предлагается ввести в п. 15 Инструкции корректировку и представить диспозицию данной статьи в следующей редакции: «Закрепление обслуживаемой территории за сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних осуществляется письменным приказом начальника территориального органа МВД России на срок не менее двух лет». Это будет способствовать уменьшению текучести кадров и лучшему знанию инспектором обслуживаемой административной территории и ее особенностей.

Отдельно подчеркнем, что при этом рекомендуемый срок работы инспекторов полиции по делам несовершеннолетних на обслуживаемом участке, с целью исключения частой сменяемости сотрудников на территории, должен составлять не менее трех лет.

Далее мы предлагаем доработать Инструкцию и после ст. 20 закрепить диспозицию: «В целях усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности по месту жительства граждан, создания и обучения резерва инспекторов по делам несовершеннолетних в штаты органов внутренних дел вводятся должности помощника инспектора по делам несовершеннолетних.

Обеспечение помощников инспекторов по делам несовершеннолетних оружием, спецсредствами, вещевым довольствием осуществляется по устанавливаемым МВД России нормам и табелям положенности

¹ Минор В. А. Превентивная функция административной ответственности несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2010. С. 12–13.

для лиц младшего начальствующего состава органов внутренних дел. Несение службы помощниками инспекторов по делам несовершеннолетних осуществляется в установленной форме одежды.

Помощник инспектора по делам несовершеннолетних назначается на должность и освобождается от должности начальником органа внутренних дел. Приказом начальника органа внутренних дел помощник закрепляется за конкретным инспектором (старшим инспектором) по делам несовершеннолетних. Свою служебную административную деятельность он осуществляет под его непосредственным руководством.

На помощника инспектора по делам несовершеннолетних в полном объеме распространяются права и обязанности, предусмотренные Инструкцией, за исключением самостоятельного принятия процессуальных решений по делам и материалам о преступлениях и административных правонарушениях».

Сверх этого, в Инструкции требуется четко определить, что на каждую должность старшего инспектора по делам несовершеннолетних в обязательном порядке вводится одна должность помощника инспектора по делам несовершеннолетних, в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности — на одну должность инспектора по делам несовершеннолетних — одна должность помощника.

Институт помощников, как показывает практика, нуждается в самом активном развитии и скорейшем максимальном расширении. Особую значимость приобретают помощники инспекторов по делам несовершеннолетних в перенаселенных, а также крайне отдаленных районах и сельской местности, с территорией большой протяженности. Благодаря их административной деятельности может значительно повыситься охват населения, проживающего на закрепленном участке, вырастет эффективность правоохранительной работы всей полиции. Одновременно формируется и проходит практическую подготовку серьезный должностной резерв. При этом идет постепенный, вполне закономерный отсев тех сотрудников, которые по своим личностным качествам непригодны для постоянной работы с несовершеннолетними.

2. Особенности организации административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних

Закрепление инспектора по делам несовершеннолетних за обслуживаемой территорией и освобождение его от выполнения обязанностей осуществляется приказом начальника соответствующего органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория.

В зависимости от оперативной обстановки, начальник органа внутренних дел может уменьшить или увеличить размеры обслуживаемой территории.

При назначении на должность инспектора по делам несовершеннолетних начальник органа внутренних дел знакомит его с особенностями обслуживаемой территории, оперативной обстановкой и представляет его руководителям соответствующих органов местного самоуправления, организаций, образовательных учреждений, общественных объединений. План и график работы инспектора по делам несовершеннолетних утверждаются начальником органа внутренних дел или его заместителем.

Не допускается привлечение руководителей, заместителей руководителей ПДН, старших инспекторов (инспекторов) по делам несовершеннолетних для выполнения обязанностей, не связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе привлечение их для дежурств в следственно-оперативных группах, группах немедленного реагирования, дежурных частях территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также для выполнения задач по охране и конвоированию задержанных лиц.

В подразделениях по делам несовершеннолетних ведется следующая документация:

- план обслуживаемой территории;
- нормативные правовые акты, указания, методические рекомендации по деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;
- учетно-профилактические дела;
- учетно-профилактические карточки;
- информационно-статистические материалы на общеобразовательные учреждения (учебно-воспитательные учреждения открытого типа);
- информационно-статистические материалы на специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;
- наблюдательные дела на группы несовершеннолетних антиобщественной направленности;
- журнал учета преступлений, совершенных несовершеннолетними на территории обслуживания территориального органа МВД России, и лиц, их совершивших;
- карточки на выявленных (доставленных) несовершеннолетних;

— журнал учета приема граждан в подразделении по делам несовершеннолетних;

— журнал учета результатов проверок деятельности подразделения по делам несовершеннолетних;

— журнал учета несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД России;

— журнал регистрации несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних;

— журнал регистрации родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Осуществляя общую превенцию правонарушений несовершеннолетних, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних собирают, обобщают, анализируют информацию о состоянии борьбы с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних на обслуживаемой территории; прогнозируют тенденции распространения негативных факторов, влияющих на состояние профилактики правонарушений несовершеннолетних; разрабатывают с учетом складывающейся обстановки планы мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений несовершеннолетних, и вносят на их основе в государственные и общественные организации предложения о совершенствовании профилактической деятельности заинтересованных ведомств.

Выявление несовершеннолетних правонарушителей и лиц, отрицательно влияющих на них, начинается, прежде всего, с ежедневного просмотра сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних:

— книги доставленных в дежурную часть органа внутренних дел;

— суточной сводки о совершенных преступлениях и задержанных лицах;

— книги учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях.

Основаниями проведения индивидуальной профилактической работы инспекторами по делам несовершеннолетних в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей являются обстоятельства, предусмотренные ст. 5 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», если они зафиксированы в следующих документах:

— заявлении несовершеннолетнего либо его родителей или законных представителей об оказании им помощи по вопросам, входящим

в компетенцию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

— приговоре, определении или постановлении суда;

— постановлении комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел;

— заключении, утвержденном руководителем органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам проведенной проверки жалоб, заявлений или других сообщений;

— документах, определенных законодательством как основания помещения подростков в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Вопросы организации работы с несовершеннолетними, доставленными в территориальные органы МВД России, регламентируются разд. IX Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Несовершеннолетние, совершившие административные и иные правонарушения, могут быть доставлены в дежурную часть территориального органа внутренних дел или в служебные помещения подразделений по делам несовершеннолетних на срок не более трех часов. Несовершеннолетние, находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, при отсутствии медицинских показаний для оказания медицинской помощи в стационарных условиях, доставляются только в дежурную часть территориального органа МВД России.

О каждом случае доставления несовершеннолетнего в территориальный орган МВД России составляется протокол, который хранится в подразделении по делам несовершеннолетних в специальном накопительном деле, делаются записи в книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России и (или) журнале учета несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД России:

При доставлении несовершеннолетнего в территориальный орган МВД России необходимо:

— установить данные, характеризующие его личность, сведения о родителях или иных законных представителях, условиях воспитания;

— уведомить незамедлительно его родителей или иных законных представителей;

— выяснить обстоятельства совершения правонарушения или обнаружения заблудившегося, подкинутого ребенка;

— решить вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении (в случае совершения правонарушения);

— направить в медицинскую организацию для оказания медицинской помощи, а также при необходимости в установленном порядке медицинского освидетельствования несовершеннолетнего, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, а также в случае наличия у него характерных признаков телесных повреждений либо признаков заболеваний, в том числе с подозрением на инфекционные и паразитарные болезни;

— принять меры по выявлению лиц, склонивших несовершеннолетнего к употреблению алкогольной и (или) спиртосодержащей продукции, употреблению наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманивающих веществ, установлению мест приобретения несовершеннолетним указанной продукции путем получения объяснений у несовершеннолетнего и по возможности его родителей или иных законных представителей, лиц, доставленных вместе с несовершеннолетним, а также привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— передать доставленного несовершеннолетнего его родителям или иным законным представителям, должностным лицам образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, медицинских организаций или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; факт передачи несовершеннолетнего фиксируется в протоколе доставления несовершеннолетнего в территориальный орган МВД России, а также в книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России и (или) в журнале учета несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД России.

На несовершеннолетних, самовольно оставивших семью, самовольно ушедших из образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или других детских учреждений, за исключением лиц, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа (СУВУЗТ), а также не имеющих места жительства, места пребывания

и (или) средств к существованию составляется акт о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Акт подписывается начальником территориального органа МВД России, его заместителем, руководителем, заместителем руководителя или сотрудником ПДН или уполномоченным сотрудником органов внутренних дел.

На подкинутых детей или заблудившихся несовершеннолетних в трех экземплярах составляется акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка.

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних при доставлении к ним несовершеннолетних

- выявляют конкретные причины и условия, способствовавшие правонарушению; лиц, принявших участие в его совершении; взрослых, оказывающих отрицательное влияние на несовершеннолетних, вовлекающих их в совершение правонарушений; вносят предложения начальнику территориального органа МВД России или его заместителю о применении к указанным лицам мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- осуществляют в установленном порядке подготовку документов, необходимых для рассмотрения материалов об административных правонарушениях несовершеннолетних (получают объяснения несовершеннолетнего правонарушителя, его родителей или иных законных представителей, а при необходимости и других лиц, подтверждающих факт совершения административного правонарушения);

- составляют карточку на выявленного (доставленного) несовершеннолетнего, которую в течение пяти суток направляют в территориальный орган МВД России по месту жительства выявленного (доставленного) несовершеннолетнего, если он не проживает на обслуживаемой территории.

- ведут журнал учета несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД России;

- анализируют ежеквартально состояние работы с несовершеннолетними, доставленными в территориальный орган МВД России, в соответствии с типовым анализом доставленных несовершеннолетних.

В подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, наряду с журналом учета несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД России, ведется алфавитный журнал учета доставленных несовершеннолетних.

Материалы на выявленных (доставленных) несовершеннолетних хранятся в отдельном накопительном деле в подразделении по делам несовершеннолетних, по окончании календарного года передаются в подразделение делопроизводства и режима, где хранятся в течение двух лет, после чего уничтожаются в соответствии с установленным в органах внутренних дел порядком делопроизводства.

Инспекторы по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ведут два основных вида учета:

- учетно-профилактические карточки (УПК);
- учетно-профилактические дела (УПД).

На профилактический учет с заведением УПК ставятся несовершеннолетние:

- употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества;
- употребляющие алкогольную и (или) спиртосодержащую продукцию;
- совершившие правонарушение, в том числе до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;
- совершившие антиобщественное действие;
- освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии, или в связи с изменением обстановки, или в связи с примирением с потерпевшим, деятельным раскаянием, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;
- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;
- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;
- обвиняемые и подозреваемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;
- родители или иные законные представители, не исполняющие своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющие на их поведение либо жестоко обращающиеся с ними;

На профилактический учет с заведением УПД ставятся несовершеннолетние:

- условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания;
- освобожденные от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;
- получившие отсрочку отбывания наказания;
- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния;
- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа и находящиеся после освобождения (выпуска) в социально опасном положении либо нуждающиеся в социальной помощи или реабилитации;
- осужденные за совершение преступлений небольшой или средней тяжести и освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;
- условно осужденные;
- осужденные к ограничению свободы в виде основного наказания;
- осужденные к иным видам наказания, не связанным с лишением свободы¹.

Кроме того, в целях предупреждения групповых правонарушений может быть заведено одно наблюдательное дело на группу несовершеннолетних антиобщественной направленности тем инспектором по делам несовершеннолетних, в зоне обслуживания которого проживает большинство ее участников либо лидер группы.

Лица, поставленные на учет с заведением УПК и дел, регистрируются в журнале регистрации несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних и журнале регистрации родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (приложения № 20, 21 к Инструкции по организации

¹ Приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации». П. 49–50.

деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации). Инспекторы по делам несовершеннолетних о постановке на учет извещают образовательные организации, где учатся подучетные лица, предприятия и учреждения, где они работают. Наркологические учреждения оповещаются о несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические и другие одурманивающие средства. Помимо этого, два раза в год направляются списки подростков от семнадцати до восемнадцати лет, состоящих на учете, в военные комиссариаты.

УПД ведутся:

— до принятия судом решения об освобождении от наказания или об отмене отсрочки отбывания наказания либо до достижения осужденным восемнадцатилетнего возраста — в отношении несовершеннолетних, получивших отсрочку отбывания наказания;

— в течение установленного судом срока применения принудительных мер воспитательного воздействия — в отношении несовершеннолетних, осужденных за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

— в течение испытательного срока — на осужденных условно;

— в течение установленного судом срока отбывания наказания, не менее шести месяцев, — в отношении несовершеннолетних, осужденных к ограничению свободы в виде основного наказания, обязательным работам, исправительным работам или иным видам наказания, не связанным с лишением свободы;

— до снятия несовершеннолетних с профилактического учета по основаниям, предусмотренным по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, — в отношении остальных категорий несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете с заведением УПД.

К УПД приобщаются в хронологическом порядке следующие служебные документы:

1. Постановление о заведении дела.
2. Документы, содержащие сведения, послужившие основанием для постановки на профилактический учет несовершеннолетнего правонарушителя.
3. Справка об установочных данных несовершеннолетнего.

4. Акт обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего (составляется при постановке на профилактический учет, в дальнейшем — не реже чем раз в год).

5. Ежеквартальные планы индивидуальной профилактической работы.

6. Объяснения несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей, полученные при постановке на профилактический учет, а также по фактам совершения подучетным правонарушений или неисполнения обязанностей, возложенных судом.

7. Справка о первичной беседе начальника (заместителя начальника) территориального органа МВД России с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями.

8. Лист связей, в котором указываются сведения о лицах, с которыми общается несовершеннолетний, характер их влияния.

9. Лист ежемесячных проверок по информационно-справочным учетам о совершенных административных правонарушениях (с момента достижения несовершеннолетним шестнадцатилетнего возраста).

10. Информация (не реже 2 раз в год) из информационного центра о наличии судимостей.

11. Характеризующие материалы (характеристики с места жительства, работы, учебы) — (запрашиваются при постановке на профилактический учет, в дальнейшем — не реже одного раза в год).

12. Копии информации, направленных в другие подразделения органа внутренних дел, комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, иные субъекты системы профилактики в соответствии со ст. 9 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

13. Лист учета профилактических мероприятий.

14. Результаты проведения профилактической работы с несовершеннолетним отражаются в листе учета профилактических мероприятий сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних ежемесячно, участковым уполномоченным полиции и оперуполномоченным уголовного розыска — ежеквартально.

15. Копии информации, направляемых в уголовно-исполнительную инспекцию.

16. Постановление о прекращении ведения УПД.

При необходимости УПД могут содержать и иные процессуальные и служебные документы.

УПД и УПК подлежат прекращению, и несовершеннолетние снимаются с учета в случаях:

- исправления (при этом лица, имеющие диагноз «наркомания» или «токсикомания», снимаются с учета по истечении пяти лет с момента воздержания от потребления наркотических и других средств, влекущих одурманивание; лица, потребляющие наркотические, другие средства, влекущие одурманивание, алкоголь, но не имеющие диагноза «наркомания» или «токсикомания», снимаются с учета по истечении одного года);

- достижения восемнадцати лет;

- вынесения судом определения об отмене условного осуждения или отсрочки отбывания наказания;

- истечения испытательного срока при условном осуждении;

- помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

- совершения преступления, если в отношении лица избрана мера пресечения в виде заключения под стражу или при его осуждении к лишению свободы;

- наступления обстоятельств, исключающих возможность совершения правонарушений;

- смерти или признания лица умершим, безвестно отсутствующим.

На должностных лиц ПДН органов внутренних дел возложена и обязанность осуществлять первоначальные действия по устройству детей, оставшихся без попечения родителей или их законных представителей. При доставлении таких детей в территориальный орган внутренних дел или ПДН составляется акт о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Акт заверяется оперативным дежурным территориального органа внутренних дел. На подкинутых детей акт составляется в нескольких экземплярах, один из которых регистрируется в журнале учета происшествий для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и розыска лица, виновного в оставлении ребенка в опасном для жизни состоянии, второй направляется вместе с ребенком в учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Качество превенции правонарушений несовершеннолетних в крупных городах с развитой транспортной инфраструктурой во многом зависит от того, насколько тесно сотрудничают ПДН

органов внутренних дел на транспорте с территориальными ПДН органов внутренних дел.

Должностные лица ПДН органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, наряду с выполнением функций, присущих всем сотрудникам ПДН, призваны:

- осуществлять меры по выявлению на объектах транспорта безнадзорных детей, передаче их родителям или лицам, их заменяющим, либо направлению их в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, информируя об этом органов внутренних дел по месту жительства несовершеннолетних;

- комплексно анализировать причины совершения несовершеннолетними правонарушений, повлекших нарушение безопасности движения на транспорте, несчастные случаи с подростками, и направлять по таким вопросам в заинтересованные органы и учреждения информацию с предложениями по устранению выявленных причин и условий;

- разрабатывать мероприятия по профилактике детского травматизма, правонарушений и иных деяний, угрожающих безопасной работе транспорта, и взаимодействовать в решении перечисленных задач с работниками транспортных организаций.

Подводя итог отметим, что на сегодня основная часть работы в области предупреждения административных и иных правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, не должна исчерпываться деятельностью исключительно органов внутренних дел. Предупреждение, осуществляемое органами внутренних дел, следует рассматривать в тесной связи с такой же деятельностью органов юстиции, прокуратуры и суда. Предупреждение, осуществляемое ими, также относится к числу задач этих органов, решение которых связано с реализацией ими своих функций. Решающим звеном всякой деятельности является ее организация. Предупреждение административных и иных правонарушений несовершеннолетних требует комплексного подхода, объединения усилий многих субъектов, постоянного сочетания мер общего и индивидуального предупреждения на всех этапах превентивной работы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные направления деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.
2. Опишите организационное построение службы полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
3. Каков порядок финансирования и материального обеспечения подразделений полиции по делам несовершеннолетних?
4. Перечислите задачи подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних; функции подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних.
5. Как организуется работа инспекторов по делам несовершеннолетних с подростками, доставленными в органы внутренних дел?
6. Какие имеются основания для проведения индивидуальной профилактической работы инспекторами по делам несовершеннолетних в отношении несовершеннолетних, родителей несовершеннолетних или законных представителей?
7. Раскройте основные виды учетов подразделений полиции по делам несовершеннолетних (учетно-профилактические карточки (УПК), учетно-профилактические дела (УПД)).
8. Уточните сроки ведения профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями в подразделениях по делам несовершеннолетних.
9. Перечислите служебные и процессуальные документы инспекторов полиции по делам несовершеннолетних.
10. Опишите формы и методы работы школьных инспекторов органов внутренних дел.
11. Опишите административную деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье.
12. Каковы критерии оценки деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в свете действующих приказов МВД России?

ЛЕКЦИЯ 8. ЦЕНТРЫ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ

Вопросы лекции:

1. Направление несовершеннолетних правонарушителей в центры временного содержания органов внутренних дел.

2. Содержание несовершеннолетних правонарушителей в центрах временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей.

1. Направление несовершеннолетних правонарушителей в центры временного содержания органов внутренних дел

Административные и другие правонарушения несовершеннолетних являются актуальной проблемой современного общества. Со временем жизнь подростков и требования правоохранительных органов к ним существенно изменились. Так, если шестьдесят лет назад основными правонарушениями лиц, не достигших совершеннолетия, были запрещенные разговоры на занятиях в образовательных учреждениях, ношение неразрешенной законом одежды вместо форменной, разбрасывание мусора, то современных подростков можно обвинить в гораздо более серьезных проступках, таких, как употребление спиртосодержащей продукции и наркотических средств, телефонный терроризм, поджоги и взрывы, грабежи и разбои, участие в бандах и не санкционированных вооруженных формированиях, убийствах и других тяжких преступлениях. Для превенции и пресечения правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации действует специальная сбалансированная по сегментам воздействия многоканальная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Одним из важнейших звеньев в консолидированной цепи исследуемой системы являются учреждения полиции закрытого типа, специально предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, совершивших административные и иные правонарушения, а так же преступников до достижения ими возраста уголовной ответственности. Данные учреждения закрытого типа обеспечивают круглосуточный прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей, в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений.

Временное содержание правонарушителей в качестве правовой категории М. А. Манукян определяет как принудительное, реализовываемое

от имени государства, временное правовое ограничение свободы и общественных связей несовершеннолетних различной продолжительности с ранее внешней окружающей их природной средой обитания в специально оборудованных государством местах в целях, определенных законом и установленных компетентными органами¹. В стенах данных закрытых учреждений проводят индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений, административных правонарушений и других общественно опасных деяний, а также устанавливают обстоятельства, причины и условия, способствующие их совершению, и информируют об этом соответствующие органы внутренних дел и другие заинтересованные органы и учреждения, доставляют несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществляют в пределах своей компетенции другие меры по устройству несовершеннолетних, содержащихся в указанных учреждениях².

За последнее время в системе органов внутренних дел была проведена реорганизация центров временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей. На их основе созданы центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП). Центры временного содержания находятся в непосредственном подчинении Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, Управлений внутренних дел МВД России субъектов Российской Федерации. В настоящее время на территории России функционируют около ста таких центров, их штатная численность составляет около двух тысяч человек.

До 2012 года в названии, в соответствии с Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел³, использовалась некорректная формулировка наименования подразделения

¹ Манукян М. А. Профилактика правонарушающего поведения несовершеннолетних, находящихся в условиях временной изоляции: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007. — С. 7.

² Схематично функции, задачи, категории помещаемых несовершеннолетних, основания помещения в ЦВСНП см.: Административная деятельность полиции: учебное наглядное пособие / под ред. В. А. Кудина. 4-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 181–185.

³ Утверждена приказом МВД России от 2 апреля 2004 года № 215 «О мерах по совершенствованию деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» (инструкция, утвержденная данным приказом утратила силу).

и, обращаясь к «несовершеннолетним правонарушителям органов внутренних дел», мы могли ошибочно иметь в виду сотрудников органов внутренних дел, которые, как четко видно из наименования, во-первых являлись несовершеннолетними, а во-вторых, еще и правонарушителями. Ясно, что звучало это абсурдно, и, учитывая указанное, на сегодня действует новая Инструкция, утвержденная приказом МВД России от 1 сентября 2012 года № 839, в которой наименование подразделения скорректировано следующим образом: «Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей¹».

В целях скоординированной превенции предделиктного поведения, административных и иных правонарушений несовершеннолетних центры организуют и самостоятельно осуществляют процедуру возвращения детей и подростков к месту их постоянного проживания или устройства, обеспечивая бесплатный проезд и питание в пути следования. Для перевозок несовершеннолетних на дальние расстояния, включая страны СНГ и Прибалтики, в России созданы транзитные приемники²: наиболее крупные из них — Московский, Санкт-Петербургский, Ростовский, Екатеринбургский, Пермский, Омский, Новосибирский, Красноярский, Хабаровский³. Сотрудники органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте оказывают помощь должностным лицам ЦВСНП, которые сопровождают детей, в приобретении проездных билетов, а также содействуют временной охране подростков в пунктах пересадки и на конечных пунктах следования⁴.

¹ Приказ МВД России от 1 сентября 2012 года № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (зарегистрировано в Минюсте России 5 декабря 2012 года. — № 26012).

² Перечень транзитных учреждений, в том числе транзитных ЦВСНП, посредством которых устанавливается межгосударственная перевозка лиц, не достигших совершеннолетия, возвращаемых в места их постоянного проживания, регламентирован Соглашением о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года (данное Соглашение ратифицировано федеральным законом от 9 июня 2006 года № 81-ФЗ).

³ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 115; Беженцев А. А. Вопросы организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД // Вестник Московского университета МВД России. — М., 2010. — № 5 (май). С. 99.

⁴ В данном случае см.: Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности: учебник

Каждый год в центры по всей территории Российской Федерации помещается несколько десятков тысяч «сложных» подростков. Так, согласно действующему законодательству, в ЦВСНП могут быть помещены несовершеннолетние:

- направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

- совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни и здоровья несовершеннолетних или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы в течение трех часов родителям или законным представителям;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, в случаях, если их личность не установлена, либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено деяние, или имеют место жительства, однако вследствие удаленности места жительства не могут быть переданы в течение трех часов родителям или иным законным представителям¹.

по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. В. Гордиенко. — М.: Юнити-Дана, 2013. — С. 193.

¹ П. 2 ст. 22 федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Единственным документом, служащим основанием для помещения несовершеннолетних в ЦВСНП, является приговор или постановление судьи, вынесенное по результатам рассмотрения представленных в суд материалов. Исключением из указанного правила является возможность помещения в ЦВСНП несовершеннолетних сроком не более сорока восьми часов на основании постановления начальника территориального или линейного отдела внутренних дел на транспорте либо его заместителя или оперативного дежурного соответствующего органа внутренних дел.

В данном контексте необходимо помнить, что если решение о помещении в ЦВСНП принимают должностные лица органов внутренних дел, то в соответствии со ст. 31.1 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» начальник территориального органа внутренних дел по месту задержания несовершеннолетних или его заместитель не позднее, чем за двадцать четыре часа до истечения срока нахождения несовершеннолетних в центре, обязан направить в суд материалы об их помещении в ЦВСНП для решения вопроса о дальнейшем их освобождении или содержании.

Направляемые материалы должны содержать исчерпывающие данные, подтверждающие совершение общественно опасного деяния несовершеннолетним, не достигшим возраста, с которого наступает уголовная ответственность за эти деяния, или правонарушения, влекущие административную ответственность, либо факт самовольного ухода из специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа. Кроме этого, «в документах должны найти отражение указание на цели и мотивы помещения несовершеннолетнего в центр и данные, свидетельствующие о необходимости обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолетнего либо предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния»¹.

С направляемыми надлежащим образом оформленными документами имеют право ознакомиться несовершеннолетний, его родители или иные законные представители либо представитель органа опеки и попечительства. Указанные материалы рассматриваются по месту задержания несовершеннолетнего единолично судьей в течение суток с момента их представления в суд, но не позднее сорока восьми часов, исчисляемых с момента помещения подростка в ЦВСНП.

¹ Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — С. 475.

В процессе всестороннего рассмотрения материалов участвуют несовершеннолетний, его родители или иные законные представители, адвокат, прокурор, представители ЦВСНП и подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, в рассмотрении документов также могут принимать участие представители комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органа опеки и попечительства. Кроме того, о каждом случае помещения несовершеннолетних в ЦВСНП администрация центра или руководитель органа внутренних дел должны в течение двадцати четырех часов уведомлять прокурора.

Не достигшие совершеннолетия правонарушители могут находиться в центре в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более тридцати суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до пятнадцати суток, в который не входят: период карантина, объявленный органом управления здравоохранением, время болезни несовершеннолетнего, которая подтверждена учреждением здравоохранения и препятствует его возвращению в семью или направлению в соответствующее учреждение и время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Некоторые авторы¹ высказывают гипотезу о необходимости существенного увеличения сроков содержания несовершеннолетних в ЦВСНП для решения дальнейшей судьбы ребенка. Данное мнение нам представляется не вполне оправданным, так как сорок пять суток — вполне достаточный период для полного выяснения всех обстоятельств совершенного подростком административного правонарушения и проведения с ним всесторонней профилактической работы. Пролонгация этого срока может привести к ухудшению качества работы сотрудников центров ввиду уменьшения заинтересованности в скорейшем решении всех необходимых проблемных вопросов с подростком в установленный на сегодня срок.

Существует и обратная точка зрения об освобождении из ЦВСНП ранее срока, установленного судом, в случаях, когда отпадают основания для помещения подростка. Так, Н. А. Моругина считает,

¹ См., например: Меликян С. А. Предупреждение преступности несовершеннолетних в Южном федеральном округе: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007. — С. 6–8.

что начальник ЦВСНП может освободить подростка раньше указанного срока, если полагает, что это необходимо, так как суд в своем постановлении часто не устанавливает четкие сроки пребывания в ЦВСНП, ограничиваясь только временным периодом «до тридцати суток». В целях устранения данной проблемы она предлагает дополнение диспозиции ст. 22 федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ п. 6.1 и изложение его в следующей редакции: «... Несовершеннолетний может быть освобожден из центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел ранее срока, указанного в постановлении судьи, в случае, если отпали основания для его помещения»². Это мнение выглядит целесообразным и обоснованным, но все же мы полагаем, что вопрос о досрочном освобождении из ЦВСНП необходимо аргументировано ставить перед судом с обязательным присутствием на заседании подростка-правонарушителя.

Весьма интересным и обоснованным является мнение А. И. Каплунова и Л. С. Буториной «об отнесении помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП к мерам процессуального обеспечения»³. Они подтверждают данный вывод формулировкой, которая содержится в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 года № 690-О, где указывается, что применение к несовершеннолетним, совершившим правонарушение, влекущее за собой административную ответственность, данной меры государственного принуждения направлено на обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по нему постановления⁴.

¹ СЗ РФ. 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

² Моругина Н. А. К вопросу о порядке помещения несовершеннолетних в ЦВСНП // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. — 2016. — № 1 (3). — С. 114–115.

³ Каплунов А. И., Буторина Л. С. Меры административного принуждения, применяемые в отношении несовершеннолетних, совершивших уголовно наказуемые деяния и не подлежащих уголовной ответственности // Человек: преступление и наказание. — 2014. — № 2. — С. 61.

⁴ Подробнее см.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Назармамадова Д. Г. на нарушение его конституционных прав пп. 6 п. 2 ст. 22 и п. 3 ст. 30 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 года № 690-О.

2. Содержание несовершеннолетних правонарушителей в центрах временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей

Подростки-правонарушители принимаются центрами временного содержания круглосуточно. Перед помещением в такой центр проводится личный осмотр несовершеннолетнего и его вещей, запрещенные к хранению предметы изымаются, о чем составляется акт личного осмотра. Осмотр осуществляется должностным лицом центра в присутствии двух других работников центра или понятых одного пола с доставленным несовершеннолетним правонарушителем. В рамках проводимого осмотра подлежат обязательному изъятию оружие, боеприпасы, взрывчатые, ядовитые вещества, наркотические средства, психотропные вещества, деньги, ювелирные изделия, ценные бумаги, игральные карты, табачные изделия, спиртные напитки, спички, медикаменты, не разрешенные к употреблению медицинскими работниками центра, документы, колющие, пилящие и режущие предметы, стеклянная посуда, а также иные предметы, хранение которых в центре не допускается, либо вещи, которые могут свидетельствовать о возможной причастности несовершеннолетних к совершению преступления.

Вещи, изъятые у несовершеннолетнего правонарушителя, описываются в протоколе личного осмотра подростка. Предметы, хранение которых в центре запрещено, но они не представляют материальной ценности (табачные изделия, игральные карты), уничтожаются в случае, если они не приобретены преступным путем и не являются вещественными доказательствами по делам об административных правонарушениях и уголовным делам. Об их уничтожении сотрудниками центра составляется акт. Наиболее ценные предметы, деньги и другие ценности в установленном порядке сдаются на хранение бухгалтеру, а в случае его отсутствия — другому сотруднику центра, назначенному ответственным за хранение ценностей¹.

Все помещаемые в центр не достигшие восемнадцатилетия правонарушители, в обязательном порядке проходят комплексное медицинское обследование в медицинском пункте или медицинской части в ЦВСНП, так как молодых людей зачастую доставляют из мест, где санитарно-эпидемиологические нормы существенно нарушены: с улиц, из подвалов, чердаков, подземных коммуникаций.

¹ Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Ч. I / под ред. В. П. Сальникова. — М.: ДКО МВД России, 2005. — С. 459.

В рамках действующего административного законодательства¹ организация профилактической и воспитательной работы с несовершеннолетними должна быть нацелена, в первую очередь, на трансформацию антиобщественной направленности жизненных установок, развитие положительных склонностей и интересов, реабилитацию личности подростка на ранних стадиях ее деформации, устранение недостатков в поведении, возрождение патриотизма, приобретение нравственного опыта, формирование новых положительных знаний, умений, навыков, приобщение к учебе и труду, поэтому сотрудники ЦВСНП обязаны проводить как общепрофилактические, так и индивидуальные превентивные мероприятия в отношении содержащихся в центре несовершеннолетних.

Общая профилактическая работа сотрудников ЦВСНП направлена на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений несовершеннолетними. Для этого могут использоваться такие формы, как лекции, беседы с воспитанниками на правовую и нравственную тематику; показ телепередач и видеофильмов; разъяснение текущего законодательства (в том числе и ответственности за совершенные административные правонарушения); приглашение представителей прокуратуры и суда для выступления перед не достигшими совершеннолетия лицами.

В соответствии с административным законодательством индивидуальная профилактическая работа в отношении помещенных в ЦВСНП несовершеннолетних проводится в течение всего времени их содержания с учетом возраста, поведения, общественной опасности ранее совершенных правонарушений, а также других обстоятельств, имеющих значение для применения эффективных мер профилактического воздействия.

Актуализация социально-педагогического компонента профилактической деятельности ЦВСНП определяется следующим:

- потребностями и возможностями ЦВСНП (нормативно-правовыми, административными, организационными, материальными, методическими);
- спецификой деятельности учреждения (закрытость, режимность) и его контингента (правонарушители: безнадзорные, беспризорные, сироты, мигранты);

¹ Приказ МВД России от 1 сентября 2012 года № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей».

— объективной необходимостью ведения специалистом (социальным педагогом) целенаправленной социально-педагогической профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями;

— введением в штатное расписание ЦВСНП должности социального педагога.

Актуализация социально-педагогического компонента предполагает:

— определение социально-педагогического компонента в профилактике как наиболее эффективного в работе ЦВСНП;

— профильную подготовленность специалиста для работы в условиях ЦВСНП по традиционным и инновационным технологиям;

— социальное информирование;

— активное обучение социально важным навыкам (тренинги резистентности (устойчивости) к негативному социальному влиянию, асертивности или аффективно-ценностного обучения, формирования жизненных навыков);

— организацию деятельности, альтернативной противоправному поведению;

— активизацию личностных ресурсов и организацию здорового образа жизни;

— минимизацию негативных последствий противоправного поведения.

С целью исполнения основных задач и принципов административной деятельности по превенции предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних индивидуальная профилактическая работа основывается на требовании гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к подростку. Попадая в центр, несовершеннолетний правонарушитель обычно испытывает реактивные состояния в виде стресса, шока, других эмоциональных расстройств, выраженных в большей или меньшей степени. Задача инспекторов и психологов состоит в том, чтобы подросток как можно быстрее адаптировался к условиям центра, так как спокойное, уравновешенное состояние способствует оказанию наиболее эффективной помощи ребенку.

С целью минимизации причин и условий безнадзорности, превенции противоправного поведения, административных правонарушений, а также нормализации отношений в семьях не достигших совершеннолетия правонарушителей в ЦВСНП особое внимание уделяется правовому и медико-психологическому консультированию родителей, законных представителей и родственников несовершеннолетнего.

При работе с несовершеннолетними в ЦВСНП принимаются меры по выявлению как фактов совершения административных и других правонарушений, так и условий, им способствующих, направляется информация в заинтересованные организации и учреждения. В целях оптимизации этой деятельности, а также получения полной и объективной информации о детях, попавших в трудную жизненную ситуацию, в некоторых центрах организована работа «телефона доверия».

Подводя итог лекции, сгенерируем вывод о том, что материальная база центров и их штатная численность позволяют осуществлять раздельное содержание групп подростков и проведение в их отношении разнообразных по характеру профилактических мероприятий, направленных на недопустимость совершения в будущем административных правонарушений не достигшими совершеннолетия лицами, таким образом, профилактические возможности центров временного содержания более широки и их следует использовать в полном объеме.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.
2. Какова роль центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних?
3. Назовите особенности организации административной деятельности транзитных центров временного содержания органов внутренних дел для несовершеннолетних правонарушителей.
4. Перечислите основания помещения в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.
5. Какие должностные лица имеют право помещать несовершеннолетних в центр временного содержания?
6. Каково содержание постановления о помещении в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей?
7. Какие медицинские противопоказания имеются к помещению в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей?
8. Каков режим содержания несовершеннолетних в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей?
9. Опишите формы и методы профилактической деятельности в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.
10. Назовите сроки содержания несовершеннолетних в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

МОДУЛЬ 4. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ЛЕКЦИЯ 9. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ БЕСПРИЗОРНОСТИ, БРОДЯЖНИЧЕСТВА, ПОПРОШАЙНИЧЕСТВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Стадии профилактики подразделениями по делам несовершеннолетних беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних.

2. Положительные примеры противодействия беспризорности, бродяжничеству, попрошайничеству несовершеннолетних.

1. Стадии профилактики подразделениями по делам несовершеннолетних беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних

Главной причиной и условием правонарушений несовершеннолетних является совокупность следующих факторов: социально-экономических, организационно-правовых (состояние законодательства и уровень его соответствия социальной жизни общества), социально-демографических и субъективных (возрастные психологические особенности, мотивация поведения). Кроме этого, одной из ключевых причин, порождающих асоциальное и криминогенное поведение лиц, не достигших совершеннолетия, является их беспризорность, бродяжничество и попрошайничество.

Данные фатальные явления, будучи «не только юридической, но и социальной и нравственной проблемой, поскольку речь, в первую очередь, идет о человеке, об уважении его прав и защите его чести и достоинства, о воспитании в нем лучших человеческих чувств и высших моральных принципов»¹, на протяжении десятилетий являются причиной одной из серьезнейших проблем в нашей стране, и представляют собой дестабилизирующий фактор, а во многих случаях приводят к серьезным отрицательным последствиям, которые выражаются в совершении лицом, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, административного правонарушения или преступления.

¹ Трудные судьбы подростков — кто виноват?: научно-популярное издание. — Сер.: Молодежи о праве. — М.: Юридическая литература, 1991. — С. 188.

Несмотря на принимаемые на сегодняшний день по отношению к данным асоциальным явлениям в подростковом сегменте комплексные административно-профилактические меры, состояние и динамика безнадзорности¹ и, как следствие, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества дают основание говорить о продолжающихся негативных процессах в молодежной среде и необходимости формирования новой парадигмы превенции правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

В словаре русского языка С. И. Ожегов² трактует эти понятия так: «безнадзорный» — лишенный надзора; «беспризорный» — 1) лишенный присмотра, 2) бездомный, живущий на улице (то есть по данной формулировке первый смысл второго термина практически является тождественным значению первого термина).

Педагогический словарь трактует безнадзорность как «общественное явление, заключающееся в отсутствии надлежащего наблюдения за детьми со стороны родителей или лиц, их заменяющих», а беспризорность как «социальное явление, заключающееся в недостаточном попечении и воспитательном воздействии в отношении несовершеннолетних»³, как наблюдаем, отчетливого размежевания дефиниций не наблюдается.

Энциклопедические издания конца XX века более выраженно разделяют исследуемые понятия: безнадзорность — «отсутствие или недостаточность контроля за поведением или занятиями детей и подростков, воспитательного влияния на них со стороны родителей или лиц, их заменяющих», а беспризорность — «отсутствие у детей и подростков семейного или государственного обеспечения, педагогического надзора и нормальных условий жизни»⁴. Кроме того, отмечается, что беспризорность является крайним проявлением безнадзорности.

¹ К сожалению, проблема безнадзорности несовершеннолетних присутствовала во все периоды истории и во всех странах (см., например: Ветров Н. И. Некоторые вопросы профилактики в свете выборочного анализа динамики и структуры преступности и безнадзорности среди несовершеннолетних // Личность правонарушителя и проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. — М., 1977. С. 120; Миньковский Г. М. Некоторые причины преступности несовершеннолетних и меры ее предупреждения // Советское государство и право. — 1966. — № 3. — С. 86).

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. 17-е изд. — М., 1985. — С. 43.

³ См.: Педагогический словарь / под ред. И. А. Сласова. Т. 1. — М., 1960. — С. 34.

⁴ См.: Российская педагогическая энциклопедия / под ред. В. А. Иванова. Т. 1. — М., 1993. — С. 156.

По основным понятиям федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определение беспризорного несовершеннолетнего дается через понятие безнадзорного. Таким образом, «беспризорный» — это несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не имеющий места жительства и (или) места пребывания. Эта дефиниция представляется нам оптимальной, хотя в научной литературе имеются мнения о необходимости корректировки данного определения¹. В справочной литературе смысл «бродяжничества» дается неопределенно: «скитальчество, шатательство, укрывательство»², «скитаться, быть бродягой»³, в федеральном законе данное понятие и попрошайничество несовершеннолетних не нашли закрепления.

Начнем с юридической ответственности за данные асоциальные явления. Итак, действующее законодательство, в том числе КоАП РФ и УК РФ не предусматривают юридической ответственности за бродяжничество и попрошайничество, эта система распространяется и на несовершеннолетних. Если брать во внимание законодательство субъектов федерации, то и здесь в большинстве регионов складывается аналогичная картина.

Детальное изучение профилактики бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних показало, что достижение наибольшей эффективности в данном направлении возможно только при комплексном всестороннем подходе к осуществлению профилактической деятельности всеми субъектами превенции с наиболее активной ролью ПДН органов внутренних дел. Именно консолидированное

¹ К примеру, Н. Н. Кадырова предлагает следующее понятие беспризорного — это лицо, которое находится без контроля и воспитания со стороны лиц, обязанных в силу закона, договора, по иным основаниям это осуществлять, в результате разрыва отношений с ними, и проживает и/или обитает в условиях, создающих реальную угрозу его физическому и нравственному здоровью (См.: Кадырова Н. Н. Беспризорность несовершеннолетних и ее профилактика: дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. С. 9–10).

² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: избранные статьи / под. ред. Л. В. Беловинского. — М.: ОЛМА Медиа групп, 2009. — С. 57.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / под. ред. Н. Ю. Шведовой. 15-е изд. стер. — М.: Русский язык, 1984. — С. 56.

синхронизированное взаимодействие всех субъектов и обязательная финансовая поддержка государства позволят достичь кардинального перелома в противодействии этим деструктивным явлениям. Профилактику бродяжничества и попрошайничества можно разделить на три стадии: первичную, вторичную и третичную.

При первичных мероприятиях катализатором развития превенции правонарушений несовершеннолетних выступают все представители органов и учреждений системы предупреждения административных проступков и более серьезных правонарушений несовершеннолетних, однако наибольший акцент на этом направлении делают подразделения полиции по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел. Сотрудники этих подразделений осуществляют индивидуальную профилактику в отношении несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей, тем самым уже на начальном этапе принимая фундаментальные меры по административному предупреждению насилия в семье, неисполнения взрослыми своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей. Кроме того, они проводят на обслуживаемой территории, в том числе на железнодорожных вокзалах, в аэро- и речных портах и прилегающих к ним территориях масштабный комплекс предупредительно-профилактических мероприятий по упреждению попрошайничества, бродяжничества, административных правонарушений несовершеннолетних, профилактике детской проституции и пресечению сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, выявлению взрослых лиц, вовлекающих молодых людей в противоправную деятельность. Регулярно ими проводятся рабочие встречи с представителями комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов социальной защиты населения, на которых рассматривается комплекс мер по выявлению и устройству беспризорных, безнадзорных детей, в том числе занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. В настоящее время в ряде регионов Российской Федерации созданы и действуют межведомственные оперативные штабы по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Исследование правоприменительной правоохранительной административной деятельности органов внутренних дел свидетельствует о значительной распространенности психологического и физического насилия в семье, применения недопустимых приемов воспитания, унижения человеческого достоинства ребенка. Особенно часто жестокое обращение с детьми допускается в неблагополучных семьях.

Сегодня более половины несовершеннолетних, находящихся в местном или федеральном розыске, составляют дети, вынужденные бежать из дома. Для скорейшего кардинального позитивного изменения сложившейся ситуации сотрудниками ПДН органов внутренних дел проводятся профилактические межведомственные мероприятия. Целью подобных действий является выявление неблагополучных семей и детей, находящихся в социально опасном положении. В дальнейшем принимаются различные меры административного воздействия на родителей и других родственников, начиная от постановки на учет и проведения воспитательных бесед с ними и заканчивая направлением материалов в суд для лишения родительских прав. В качестве регулярных профилактических мероприятий следует отметить ежегодную организацию комплексных и оперативно-превентивных операций: «Безнадзорник», «Безнадзорные дети», «Беспризорник», «Беспризорные дети», «Брошенные дети», «Подросток — улица», «Дети улиц», «Подворотня», «Табор», «Беглец» и другие.

Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел субъектов Российской Федерации участвуют в создании компьютерных баз данных о неблагополучных семьях, несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, беспризорных.

Следует отметить, что с участием органов внутренних дел создаются социальные приюты и реабилитационные центры для несовершеннолетних, организуется трудоустройство, досуг и отдых молодых людей. Как показывает опыт работы с «трудными» подростками, создание военно-патриотических подростковых клубов, загородных военно-патриотических лагерей является одной из эффективных форм профилактики.

Большинством регионов, наряду с типовыми программами по предупреждению бродяжничества среди несовершеннолетних, разработаны свои программы и мероприятия, подготовлены соответствующие методические электронные и печатные материалы. Показателен пример Управления внутренних дел Омской области, которым совместно с заинтересованными органами исполнительной власти подготовлен сборник методических рекомендаций и нормативно-правовых актов по профилактике семейного неблагополучия, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов. Их новеллой также является организованный периодический цикл правовых информационно-обучающих семинаров для женщин «Права несовершеннолетних. Защита несовершеннолетних

от насилия в семье», проводятся консультации специалистов-психологов, педагогов, юристов.

В качестве прогрессивных примеров предупреждения указанных выше асоциальных явлений следует выделить положительный опыт Управлений внутренних дел Ростовской и Тюменской областей. В этих субъектах к профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних активно привлекаются студенты и профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений. В Управлении внутренних дел Тюменской области организована деятельность молодежного оперативного отряда «Форпост», активисты которого совместно с сотрудниками полиции участвуют в мероприятиях, связанных с профилактикой и пресечением детской беспризорности, безнадзорности, попрошайничества и административных правонарушений среди не достигших восемнадцатилетия лиц.

В процессе проведения мероприятий по вторичной профилактике необходимо отметить административную деятельность подразделений по делам несовершеннолетних по выявлению и изъятию с улиц города и других общественных мест безнадзорных, беспризорных, бродяжничающих и попрошайничающих несовершеннолетних.

Кроме этого, на этапе вторичной профилактики органы внутренних дел выявляют подростков, причастных к совершению административных правонарушений. Элементом такой работы могут служить еженедельные целевые профилактические рейды, например на вокзалах, по выявлению и изъятию с объектов транспорта самовольно ушедших из дома, безнадзорных, попрошайничающих и ведущих бродяжнический образ жизни подростков. В мероприятиях принимают участие не только сотрудники служб линейных органов внутренних дел и инспекторский состав подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел, но и представители комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, педагогических коллективов школ, работники ведомственной охраны железной дороги¹.

В ходе профилактических рейдов обнаруживаются многочисленные факты нахождения детей и молодых людей в компьютерных

¹ Повышение квалификации заместителей начальников горрайлинорганов внутренних дел — начальников милиции общественной безопасности: блочно-модульное учебное пособие [Электронный ресурс]. — CD-диск / под общ. ред. Ю. Н. Демидова. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2006.

и игровых залах (салонах, клубах) в ночное время. Среди них обнаруживаются дети, находящиеся в розыске, самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, а также подозреваемые в совершении преступлений. Это послужило основанием для разработки и ежемесячного проведения многими ПДН органов внутренних дел аналогичных комплексных оперативно-профилактических операций, например, операции «Ночь», «Ночной город», «Геймер», «Игрок», «Внимание — розыск!».

Уличенные в ходе вышеуказанных мероприятий несовершеннолетние доставляются в служебные помещения инспекторов по делам несовершеннолетних или дежурную часть органа внутренних дел, где устанавливается их личность, причастность к совершению административных правонарушений и иные обстоятельства, после чего сотрудники ПДН принимают решение о направлении подростков-делинквентов в специализированные учреждения (социально-реабилитационные центры, приюты, детские дома, школы-интернаты, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, учреждения здравоохранения) либо о передачи родителям или лицам, их заменяющим (по предъявлении последними подтверждающих документов). При необходимости доставленным правонарушителям непосредственно в дежурной части оказывается медицинская и психологическая помощь.

В инспекциях по делам несовершеннолетних и дежурных частях такие дети могут содержаться не более трех часов и зачастую на это время их некуда поместить из-за отсутствия специальных помещений для детей.

В условиях современных реалий в большинстве регионов Российской Федерации очень мало специализированных социальных учреждений для несовершеннолетних либо в конкретной местности они вообще отсутствуют. Мониторинг состояния законности в сегменте профилактики административных и иных правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, показал, что в условиях кризиса семьи, роста безнадзорности, беспризорности и попрошайничества детей остро не хватает государственных учреждений, предназначенных для временного или постоянного содержания несовершеннолетних.

Между тем есть и примеры положительного решения данных проблем в субъектах федерации. В частности, в Кемеровской области, где имеется около ста социозащитных учреждений, не существует

проблемы с устройством безнадзорных и беспризорных подростков. В Москве функционирует государственное учреждение по профилактике бродяжничества, попрошайничества и правонарушений среди иногородних несовершеннолетних, которое может размещать круглосуточно до ста детей и подростков в возрасте от четырех до восемнадцати лет из различных регионов Российской Федерации и ближнего зарубежья.

Однако даже при наличии в регионах Российской Федерации специализированных социальных учреждений для несовершеннолетних возникает ряд проблем. Так, сотрудники некоторых социально-реабилитирующих центров не принимают детей, являющихся воспитанниками детских домов и школ-интернатов, а сотрудники социальных приютов при приеме несовершеннолетних требуют от сотрудников ПДН органов внутренних дел первоначального медицинского обследования помещаемых детей, что не отвечает требованиям федерального законодательства. Нередки случаи, когда медицинские учреждения отказывают в приеме несовершеннолетним данной категории в связи с отсутствием у молодых людей на руках удостоверяющего личность документа или полиса медицинского страхования.

Крайне важную позитивную роль при проведении профилактики бродяжничества и попрошайничества трудных подростков выполняют центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Продолжая исследование этапа вторичной превенции беспризорности, бродяжничества, попрошайничества не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, можно констатировать, что, если на этапе первичной профилактики характерна воспитательная работа с родителями, ненадлежащим образом осуществляющими уход за детьми, то составной частью вторичной профилактики является деятельность органов внутренних дел не только по выявлению, но и по привлечению взрослых к различным видам ответственности.

Анализ юридической литературы и правоохранительной административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних показывает, что зачастую ими не принимаются исчерпывающие меры по комплексному реагированию на факты вовлечения несовершеннолетних в попрошайничество, другие противоправные действия¹. Отмечается односторонний характер мер профилактики

¹ См.: Шевченко Г. В. Виктимологическая профилактика вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий: дис. ... канд. юрид.

в этом направлении. Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав воздействуют в основном на самих подростков с отклоняющимся поведением, не выявляя при этом стоящих за ними подстрекателей и организаторов.

Вовлечение несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество на практике является в большинстве случаев наиболее проблемным для выявления и доказывания, хотя наличие данного явления, особенно в крупных городах и приграничных регионах, очевидно. Привлечение к занятию бродяжничеством или попрошайничеством заключается в формировании у несовершеннолетнего желания переезжать с одного места на другое, бросить учебу или работу, вести паразитический образ жизни, проживать на подаяния в виде денег, вещей, продуктов питания. Несовершеннолетний может согласиться на такую жизнь под влиянием как уговоров взрослого, так и угроз, обмана, шантажа. Данным противоправным деянием нарушаются права несовершеннолетних на обучение, охрану здоровья, проживание в нормальных условиях, питание в соответствии с потребностями, нормальное психоэмоциональное развитие.

Чаще всего взрослые (в особенности родители), вовлекающие несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество, а также использующие их в последнем, фактически не несут никакой ответственности в соответствии с правоприменительной практикой по ст. 151 УК РФ (в случаях, если попрошайничество является единственным источником существования семьи, уголовное дело на практике не возбуждается).

Не лучшим образом выглядят статистические данные правоохранительной административной деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по выявлению родителей, не исполняющих обязанности по воспитанию несовершеннолетних детей. И это при том, что, по обобщенной статистике, каждый двадцатый несовершеннолетний житель Российской Федерации находится в социально неблагоприятных условиях. За последние десятилетия сократилось количество родителей, состоящих на учетах в ПДН

наук. — М., 2015. — С. 3–9; Ханова З. Р. Вовлечение несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий: уголовно-правовые и криминологические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 3, 6–7; Осипьян А. В. Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений или иных антиобщественных действий: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2004. — С. 3.

органов внутренних дел; ПДН, выявляя таких родителей и решая вопрос о привлечении их к ответственности, сталкиваются с проблемой доказательственной базы. Находясь под негативным влиянием своих родителей, подвергаясь постоянному психологическому давлению, дети зачастую меняют свои показания, забывают ранее сказанное, что приводит к существенному и необратимому антагонизму в показаниях ребенка и затрудняет закрепление доказательств. Поэтому при необходимости подростков помещают в социальные приюты. Во время пребывания ребенка в социально-реабилитационном учреждении с ним в обязательном порядке работает психолог, который дает заключение об индивидуальных психолого-педагогических особенностях личности подростка для приобщения к материалам дела. Кроме того, в ходе работы психолог выявляет факты жестокого обращения с несовершеннолетним со стороны родителей.

Мероприятия третьего этапа профилактики бродяжничества и попрошайничества не достигших восемнадцатилетия лиц направляют деятельность всех субъектов превенции на ресоциализацию несовершеннолетнего, восстановление его личностного и социального статуса, а в последующем — реинтеграцию и интеграцию в семью, образовательные учреждения и трудовые коллективы.

Работа субъектов системы превенции административных правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц на этой стадии заключается в проверке условий нахождения несовершеннолетнего, ранее занимавшегося бродяжничеством и попрошайничеством, в семье, воспитательной работе с родителями и лицами, их заменяющими, привлечении подростков к участию в различных спортивных клубах, творческих кружках.

2. Положительные примеры противодействия беспризорности, бродяжничеству, попрошайничеству несовершеннолетних

Анализируя проблематику предупреждения беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних и пути их решения органами превенции правонарушений несовершеннолетних, мы пришли к выводу о том, что продуктивным моментом в данном контексте станет обращение к отчасти историческому, зарубежному опыту решения данных проблем глобального масштаба в целях определения возможных путей использования наиболее перспективных их моментов на территории России.

Итак, в европейских странах проблема предупреждения безнадзорности не достигших совершеннолетия лиц к XIX веку также стала довольно острой. К XIX веку в Европе образовалась система принудительного воспитания молодых людей, в соответствии с которой в деятельности по отношению к несовершеннолетним (как беспризорным, так и правонарушителям) должно было преобладать психолого-педагогическое воздействие и помещение их в условия, наиболее соответствующие естественному укладу жизни ребенка. Под принудительным воспитанием безнадзорных и беспризорных детей понималось определяемое судебными или административными органами воспитание несовершеннолетних лиц с изъятием их из-под родительского влияния под опеку государства, которое возлагало на себя права и обязанности родителей. Поводом применения принудительного воспитания могло послужить отсутствие у ребенка родителей либо лиц, их заменяющих, или же неспособность поставить ребенка на путь правопослушной жизни, что следовало из факта наличия у лица, не достигшего совершеннолетия, противоправного поведения.

Учитывая, что принудительное воспитание применялось вследствие отсутствия или несостоятельности родной семьи ребенка, то, естественно, возникло убеждение, что успех его может быть обеспечен помещением ребенка в чужую законопослушную семью, которая изъавит согласие его принять и воспитывать как родного. Данная мера широко практиковалась в Швейцарии и в некоторых местах Германии, а прусский закон от 13 марта 1878 года отдает ей предпочтение перед всеми другими. С этой же мерой согласился и состоявшийся до принятия прусского закона Стокгольмский международный пенитенциарный конгресс 1876 года, высказавший, что «лучшее воспитание детей бесприютных и преступных обеспечивается помещением их в благонравную семью, и только при невозможности найти такую семью следует обращаться к государственным или частным воспитательным заведениям».

В связи с рассматриваемыми нами вопросами заслуживающим внимания является предложение Т. В. Обыденовой по созданию в России разветвленной сети «детских домов семейного типа» (это социальный институт становления личности ребенка, лишённого родительской опеки, выполняющий социальные функции, аналогичные функциям, которые обеспечивает биологическая семья: воспитательные, рекреативные, коммуникативные, регулятивные,

фелицитологичные¹, экономические). Наряду с этим, по ее мнению, их социальная сущность приобретает специфическую окраску относительно влияния на детей, которые некоторое время подвергались «семейной депривации²», в данном случае обращается внимание на то, что результативность работы детских домов семейного типа напрямую зависит от социального сопровождения, осуществляемого соответствующими уполномоченными органами³.

Исследуя положительный опыт Германии по рассматриваемым вопросам, подчеркнем, что благотворительные учреждения для бездомных детей появляются там в начале XIX века и характеризуются попытками насаждения семейного начала. Впервые такие заведения появились в Вюртемберге, где после нескольких неурожайных «голодных» лет появилось большое количество безнадзорных и бездомных детей. В так называемые «спасательные дома» принимались подростки бесприютные, не совершившие административных правонарушений (мальчики и девочки), в возрасте от шести до двенадцати лет, которые содержались в этих домах до достижения четырнадцатилетнего возраста. Руководил этими государственными учреждениями, как правило, «отец», в большинстве случаев женатый человек, супруга которого исполняла роль матери. Этот семейный принцип из Германии был перенесен во Францию, где он впервые был применен к детям с преступным прошлым, а к XX веку подобные заведения появились в Великобритании и Северных Американских Штатах.

В некоторых зарубежных странах, к примеру, в Бельгии, проводилось строгое разграничение между подростками, совершившими административное и иное правонарушение и детьми беспризорными, бродягами и занимающимися попрошайничеством. Для бездомных и бесприютных подростков были учреждены воспитательные школы, для детей же, совершивших преступление, — пенитенциарные дома со строгой изоляцией. Оба вида учреждений были государственными, но в первых старались поддерживать семейный уклад жизни.

¹ Фелицитологический — от лат. «felicitas» — счастье.

² Депривация (лат. «deprivatio» — потеря, лишение) — отрицательное психическое состояние, определенное отсутствием реальной возможности удовлетворения самых нужных жизненных потребностей.

³ Обыденова Т. В. Некоторые вопросы профилактики детской безнадзорности и беспризорности // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 5. — С. 220.

В условиях современных реалий система предупреждения безнадзорности и беспризорности лиц, не достигших совершеннолетия, прогрессирует, и в данном контексте крайне интересен шведский опыт.

В связи с ростом безнадзорности, беспризорности, попрошайничества, административных и других проступков среди несовершеннолетних в Швеции в конце XX века Муниципалитет столичного города Стокгольма принял решение о создании и финансировании группы социальной помощи при отделе полиции Стокгольма по делам молодежи. В то же время при Управлении социальными ресурсами Стокгольма была сформирована специальная дежурная молодежная служба, которая осуществляет оперативную работу на улицах в вечернее и ночное время и ведет прием посетителей по вопросам, касающимся подростков группы риска (бродяжничающие, токсикоманы, наркоманы, совершившие административные правонарушения). Несмотря на то, что полиция и социальная служба работают в одном здании и одном отделе по делам молодежи, подчиняются они различным структурам и финансируются из разных источников (полиция — из федерального бюджета, социальная служба — из муниципального), что исключает вероятность зависимости во взаимоотношениях¹.

Данные структуры занимаются в комплексе всеми мерами по превенции противоправных действий лиц, не достигших совершеннолетия, однако подробнее мы остановимся на предупреждении безнадзорности и беспризорности. При доставлении бродяг и попрошайек из числа несовершеннолетних в полицию они опрашиваются, передаются родителям или законным представителям, в случае необходимости ставятся на учет.

Отдел социальной службы при полиции Швеции служит связующим звеном между полицией и муниципальной социальной службой по месту проживания подростка. Социальный работник присутствует при получении объяснения с подростка, однако не вмешивается в процесс ведения опроса. Затем в отдельной комнате происходит беседа социального работника с подростком и его родителями, в ходе которой он пытается выяснить, какова обстановка в семье подростка, как обстоят дела в школе, есть ли проблемы в общении со сверстниками. Социальный работник составляет отчет по результатам беседы,

¹ Папкина Т. П. Зарубежный опыт профилактической работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Российский следователь. 2003. — № 4. — С. 43–44.

в котором содержатся рекомендации и предложения по поводу дальнейших мер в отношении данного подростка, и направляет его в социальную службу защиты по месту жительства подростка.

Крайне интересен и тот аспект, что полиция обязана предоставлять социальным работникам всю собранную информацию о подростке, в то время как социальные работники могут не сообщать полиции факты, касающиеся личности подростка и обстоятельств дела, за исключением общественно опасных деяний. Данное обстоятельство известно задержанным и способствует большей степени откровенности в беседе с социальным работником. Немаловажен и тот факт, что полицейские отдела по делам несовершеннолетних не носят полицейскую форму ни во время патрулирования, ни в помещении полиции, а при уличном патрулировании имеют при себе оружие и видеокамеру. Видеосъемка имеет своеобразный эффект профилактики правонарушений: молодые люди видят, что их снимают, следовательно, в дальнейшем они могут быть с легкостью опознаны и найдены, если бродяжничают, попрошайничают или совершают административное правонарушение. С подростком, совершившим правонарушение повторно, по возможности работают те же офицеры, что вели его предыдущее дело.

Ключевой фигурой в профилактике бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних является сотрудник службы социальной защиты по месту жительства подростка, который принимает активное участие в определении судьбы подростка. В случаях, когда поведение шведского подростка представляет угрозу для общества или он нуждается в специализированной помощи, сотрудники социальной службы детально изучают ситуацию и при необходимости именно социальный работник продумывает программу реабилитационного характера, подбирает подходящее учреждение и договаривается с директором учреждения о помещении подростка на определенный срок. Однако, если принято решение о принудительной полной изоляции, оно должно быть утверждено административным судом, причем каждые шесть месяцев суд рассматривает вопрос о необходимости дальнейшей изоляции подростка, учитывая мнения администрации исправительного учреждения и социального работника.

В Швеции существуют также программы временной изоляции подростка открытого типа, применяемые по договоренности с подростком и его родителями. Выбор учреждения, оформление документов о помещении и финансировании содержания подростка

осуществляются так же, как и при принудительной изоляции, за исключением участия суда.

Опыт предупреждения беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних в США сводится в некоторых штатах к усилению, прежде всего, юридической ответственности родителей не достигших совершеннолетия лиц, которые не на должном уровне выполняют возложенные на них государством обязанности по надлежащему воспитанию детей. К примеру, в штате Канзас родителей штрафуют за непосещение детьми школы, во Флориде родители могут быть подвергнуты тюремному заключению, если их несовершеннолетний ребенок воспользуется оружием, оставленным взрослыми в доступном для него месте. В тридцати штатах семьи лишаются права на государственную жилую площадь, если ребенок уличен в употреблении или продаже наркотиков¹.

Рассмотрев опыт предупреждения безнадзорности, беспризорности и попрошайничества, превенции административных правонарушений несовершеннолетних в развитых иностранных государствах, можно выявить большое количество прогрессивных примеров организации данного вида деятельности. Однако не все из них мы можем эффективно использовать на территории России, что связано, в первую очередь, с тем, что современные зарубежные модели профилактики безнадзорности несовершеннолетних базируются на существенной финансовой поддержке мер профилактики правонарушений молодых людей. Однако в данном направлении наиболее успешным опытом организации системы профилактики (и наиболее перспективным для его использования в Российской Федерации), с нашей точки зрения, является сочетание опыта европейских государств по помещению несовершеннолетнего в среду, близкую к жизни в родной семье, при условии несовершенства им весомых общественно опасных деяний (к сожалению, институт приемной семьи, несмотря на его закрепление в Семейном кодексе Российской Федерации, не нашел

¹ Подробнее см.: Беженцев А. А. Проблемы предупреждения беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних и пути их решения органами превенции правонарушений несовершеннолетних (исторический аспект, зарубежный опыт и современные реалии) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2010. — № 3 (47) (сентябрь). С. 53–54; Беженцев А. А. Опыт европейских стран, Швеции и США // Беспризорник. — М.: Федеральный институт развития образования, 2011. — № 3. — С. 61–65.

должного масштабного развития ввиду сложности процесса приема ребенка в семью и последующего усыновления, несовершенен и институт российского патроната) и опыта Швеции по консолидированному взаимодействию органов внутренних дел с социальными службами и применению в рамках переориентации несовершеннолетнего на путь правопослушного поведения в большей степени педагогических, психологических и воспитательных приемов, нежели более пенитенциарных.

Итак, в настоящее время среди актуальных проблем современного общества выделяется беспризорность и безнадзорность в среде не достигших восемнадцатилетия лиц. Факторов, способствующих беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, немало. Это не только отсутствие мощной системы пропагандистской деятельности со стороны государства против данных деструктивных явлений, но и, прежде всего, пассивное отношение родителей к формированию у своих детей законопослушного поведения. В данном контексте большое значение приобретает правильное и эффективное применение норм административного законодательства в сегменте привлечения к административной ответственности родителей (законных представителей), допускающих детскую беспризорность, безнадзорность и попрошайничество.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятия «безнадзорность несовершеннолетних», «беспризорность несовершеннолетних».

2. Раскройте мероприятия, проводимые инспекторами полиции по делам несовершеннолетних при «первичной» профилактике безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних.

3. Назовите мероприятия, реализуемые инспекторами по делам несовершеннолетних при «вторичной» профилактике безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних.

4. Перечислите мероприятия, осуществляемые инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при «третичной» профилактике безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних.

5. Раскройте особенности предупреждений инспекторами полиции по делам несовершеннолетних безнадзорности, беспризорности,

бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних на железнодорожных вокзалах, в аэро- и речных портах.

6. Охарактеризуйте деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних при проведении регулярных профилактических операций: «Безнадзорные дети», «Беспризорные дети», «Брошенные дети», «Подросток — улица», «Дети улиц».

7. Назовите меры, применяемые инспекторами по делам несовершеннолетних, для предупреждения и пресечения вовлечения несовершеннолетних в попрошайничество.

ЛЕКЦИЯ 10. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ГРУППОВЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы лекции:

1. Виды групп несовершеннолетних противоправной направленности.
2. Административная деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних по противодействию групповым правонарушениям несовершеннолетних.

1. Виды групп несовершеннолетних противоправной направленности

Групповые правонарушения несовершеннолетних в структурном отношении — явление весьма сложное. Следует отметить, что неформальное общение в среде несовершеннолетних и молодежи всегда было распространенным явлением, особенно в крупных и сверхкрупных городах; это значительно усложняет задачу распознавания в их среде предпреступных групп несовершеннолетних.

Под противозаконной группой несовершеннолетних следует понимать группу несовершеннолетних лиц, которых конгломерирует совместная устойчивая групповая деятельность, характеризующаяся коллективным совершением административного правонарушения, преступления и межличностным общением, вследствие которого формируются нормы антисоциального поведения, происходит распределение обязанностей, определяются особенности соподчинения членов группы, имеющих цель ее сохранить. По более общему определению — это «объединенные между собой два и более несовершеннолетних, совершивших совместно¹ антиобщественные действия, правонарушения либо преступные деяния»². Однако, если это совершено

¹ Как обязательный признак противоправной группы «совместность» охватывает всякую деятельность членов, сконцентрированную на функционировании, эволюции группы противоправной направленности (См.: Агафонов П. Ю. Криминологическая характеристика групповой преступности несовершеннолетних: по материалам Краснодарского края: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2004. — С. 13).

² Булатецкий С. И., Петрова Т. А., Долгова С. И. Организация деятельности органов внутренних дел по выявлению групп несовершеннолетних антиобщественной направленности и проведению с ними профилактической работы: учебно-методическое пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 2016. — С. 7.

единожды и спонтанно, то в данном случае отсутствует один из основных признаков группы несовершеннолетних противоправной направленности — устойчивость, поэтому представленная авторами дефиниция нуждается в конкретизации. Следующим важным требованием в антиобщественных молодежных группах является «поддержание групповой солидарности»¹. Любые начинания группы, а их, по большей части, определяет лидер, преимущественно беспрекословно поддерживаются всеми участниками.

В состав рассматриваемых групп входят соучастники преступлений, лица, участвующие в совершении общественно опасного деяния, но не подлежащие уголовной ответственности в силу недостижения требуемого законом возраста или отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, а также лица, которые не принимали участия в совершении общественно опасного деяния, но участвуют в жизнедеятельности группы².

Молодежные группы и объединения весьма многообразны. Неформальные группы молодежи классифицируем по различным основаниям: по внешним признакам (атрибутике) и сленговым названиям; по провозглашенным или фактически реализуемым целям; по направленности деятельности.

Так, по целям и направленности деятельности выделяются такие группы и объединения, как:

- общественно-политические (народные фронты), социально-культурные и творческие (художественные, театральные, клубы по интересам);

- клубы социальной помощи заботы о детях-сиротах («Милосердие»);

- экологические, социально-экологические, природоохранные («Грин-хиппи», «Зеленые», «Спасение», «Мир», «Дельта», «Бюро экологических разработок»);

- правозащитные группы и объединения, борцы за справедливость («Атланты», «Патриоты», «Комитет социальной защиты»);

- этической направленности; историко-патриотические («Мемориал», «Память», «Отечество», «Вече»);

¹ См.: Коновалова И. А. Объединение несовершеннолетних в группы как основа преступного поведения // Вестник Московского государственного областного университета. — Сер.: Юриспруденция. — 2015. — № 2. — С. 104.

² См.: Терехова О. Н. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2005. — С. 7.

- религиозные и полурелигиозные (кришнаиты, буддисты);
- спортивные, здорового образа жизни (подростки, увлекающиеся карате, боксом, ушу);
- спортивные и музыкальные фанаты;
- асоциальные в сфере свободного времени (панки, хиппи, металлисты, рокеры);
- антисоциальные (национал-социалистические, хулиганствующие);
- националистические¹.

Разделим неформальные подростковые и молодежные группы по провозглашенным или фактически реализуемым целям и направленности деятельности на противоборствующие; музыкальной, технической, спортивной, околоспортивной направленности; философско-мистического направления; общественно-политической направленности; преступные группы, специально складывающиеся или переориентирующиеся для совместной преступной деятельности.

Существуют и иные классификации неформальных групп. Так, по содержанию деятельности различают:

- группы с преобразовательной или критической программой, ставящие целью повлиять на развитие общества (политические группы и объединения, экологические, некоторые творческие объединения);
- группы и объединения, имеющие целью уход от проблем, не желающие иметь с обществом никаких формальных отношений (некоторые религиозные объединения и творческие группы, туристы, хиппи и часть музыкальных фанатов);
- группы намеренно агрессивного характера, которые, в свою очередь, делятся на истинно агрессивные, в чью программу входит непосредственно применение силы вплоть до совершения уголовных преступлений (территориальные объединения, например, люберы), и демонстративно агрессивные, то есть проявляющие агрессию через внешние атрибуты и поведение (панки, металлисты, рокеры).

При этом первую и вторую типы групп считают не представляющими общественной опасности, а последнюю — опасной для общества, граждан и самих членов неформальных объединений.

¹ Подробнее см.: Беженцев А. А. Виды групп несовершеннолетних противоправной направленности и административная деятельность по предупреждению групповых правонарушений несовершеннолетних // Юрист-Правоведъ. — 2012. — № 5. — С. 30–33.

Указанные классификации представляют значительный интерес для познания феномена неформального молодежного движения, однако они не дают полного представления об объекте предупредительного воздействия. Подчеркнем нецелесообразность разведения по разным ценностным полюсам «хулиганствующих сообществ» и всех других неформальных групп молодежи. По одним только провозглашенным целям невозможно судить о криминогенности или некриминогенности группы. Научные исследования свидетельствуют о значительной распространенности групповых хулиганских действий политических молодежных групп, особенно в зонах политических и межнациональных «взрывов», сопровождающихся убийствами, поджогами, грабежами, вандализмом. Нередки случаи совершения преступлений и членами молодежных групп технической, музыкальной, спортивной (околоспортивной) направленности. Так, для рокеров характерны кражи мотозапчастей, угоны мотоциклов, хулиганские действия, административные правонарушения, связанные с нарушением правил дорожного движения, созданием опасных для жизни ситуаций на улицах и в других общественных местах, оскорблениями сотрудников полиции, неподчинением их законным требованиям. Металлисты грубо нарушают общественный порядок на концертах, провоцируют к хулиганским действиям и массовым беспорядкам. Для спортивных фанатов типичны массовые нарушения общественного порядка на трибунах стадионов и послематчевых шествиях, групповое хулиганство, причинение тяжкого вреда здоровью¹.

Склонность к насилию, жестокости, учинению действий, грубо нарушающих общественный порядок, проявляют «правозащитные» группы, «борцы за справедливость» (люберы, ремонтники, стригуны), зачастую присваивающие функции административных органов, совершающие самоуправство, хулиганство, причинение вреда здоровью различной степени тяжести. Они не только враждуют с другими молодежными группировками, организуют нападения на них, но и, так же, как и металлисты, спортивные фанаты, совершают и акты вандализма: бьют окна, витрины, избивают случайных прохожих, переворачивают и сжигают автомобили, ломают скамейки, грабят магазины. Представителям хип-системы свойственны паразитические проявления, уклонение от службы в армии, иногда употребление наркотиков.

¹ Подробнее о группах спортивных фанатов см.: Пожималин В. Н. Понятие преступности несовершеннолетних, объединенных спортивным фанатизмом // Человек: преступление и наказание. — 2013. — № 2. — С. 74–76.

Объектом юридического изучения являются, прежде всего, группы с антисоциальными ориентациями, вместе с тем исследуются антиобщественное поведение членов просоциальных и социально индифферентных групп. В упредительных целях необходимо различать антисоциальные группы от социально-пассивных групп, отдельные члены которых имеют антиобщественные ориентации; преступную деятельность членов групп, связанную с принадлежностью к группе и не связанную с ней и ее целями.

Для определения криминогенности неформальных групп молодежи значительный интерес представляет их типология по механизму возникновения и по системе принятых в группе ценностных ориентаций. По первому из указанных оснований выделяют стихийные (или спонтанные) молодежные группировки и нетрадиционные самодеятельные конгломераты молодежи. Взяв за основу классификации систему ценностных ориентаций, принятых в неформальных движениях, разделим их на два класса: неформальные объединения социальной инициативы и неформальные объединения демонстрационного характера, или собственно неформальные движения. Дифференциация эта в определенной мере условна, поскольку на практике нередко наблюдается переход одних формирований от стихийных групп к более организованным объединениям и наоборот.

Под стихийными (или спонтанными) группировками молодежи понимают сложившиеся на основе взаимных симпатий небольшие общности подростков (из близких по социально-экономическому, культурному уровню семей), реализующих своей совместной деятельностью в сфере досуга, прежде всего, потребности их членов в общении и самовыражении, а также некоторый, довольно ограниченный круг познавательных и ценностно-ориентационных интересов. В стихийных группах только начинают вырабатываться принципы межличностного общения, и они характеризуются аморфностью целей, ориентированных только на сферу досуга. Эти группы представляют собой промежуточный рубеж развития молодежных формирований. При появлении в стихийной группе противоправно настроенного лидера или группы лидеров внедряемые ими принципы общения, интересы и рекламируемые цели нередко приводят к формированию предпреступных и преступных групп и конгломератов, в том числе групп «воинствующей улицы», поэтому подобные стихийные подростковые группы должны постоянно находиться в сфере повышенного внимания субъектов профилактики.

Среди самостоятельных объединений общественной инициативы выделим: объединения, декларирующие полезные для общества цели и пути их достижения и объединения, декларирующие позитивные цели, но противоправные пути их достижения. Последние, безусловно, представляют собой разновидность криминогенных групп.

Значительный интерес с точки зрения профилактики административных правонарушений представляют группы и конгломераты демонстрационного характера. Дифференцируем их на группы и объединения по интересам (спортивные и музыкальные фанаты, рокеры, группы «воинствующей улицы»); контркультурные, ставящие своей целью выработку альтернативных систем этических и эстетических ценностей вне рамок «официальной» культуры (хип- и панк-системы, околорелигиозные объединения); группы добровольного (самовольного) участия в охране правопорядка. Деятельность этих групп предельно театрализована. Здесь принимает гипертрофированные формы внешняя атрибутика, разыгрываются целые спектакли, в которые вовлекаются многочисленные зрители на улицах города. Эту особенность демонстрационных групп называют карнавальностью (жизнь превращена в праздник, в игру, которая может длиться месяцами и даже годами). Члены этих неформальных конгломератов не имеют никаких внешних целей, не стремятся что-либо преобразовывать. Смысл их участия в группах носит чисто психологический характер.

Подобные группы давно известны во многих странах. Для их обозначения зарубежными учеными-юристами применяется различная терминология. Венгерские ученые оперируют при этом понятием «развлекающиеся или проказничающие галери», имея в виду антисоциальные группировки, в основном несовершеннолетних, возникающие стихийно, «минуя авторитет взрослых», и существующие относительно долгое время. В США их обозначают термином «генг», понимая под этим промежуточную группу между игровой общностью подростков и преступной шайкой.

Таким образом, о криминогенности определенной неформальной группы необходимо судить не только по ее декларируемым целям (идеологии группы), потребностям и ценностным ориентациям ее участников, но, прежде всего, по реальным действиям, способам достижения группой своих целей.

В интересах раннего препятствования правонарушениям целесообразно различать следующие типы неформальных групп несовершеннолетних и молодежи: с социально одобряемыми целями

и правомерными способами их достижения; с социально одобряемыми или социально нейтральными целями, но противоправными способами их достижения; с социально и нравственно вредными целями, но правомерными способами их удовлетворения; с асоциальными целями и противоправными способами их достижения. Три последние из указанных типов групп представляют наибольший интерес.

Представляющую интерес классификацию по месту образования противоправных групп предлагает Г. И. Забрянский. Он делит их по месту жительства, месту учебы и месту проведения досуга. Максимальное распространение получили группы, сформированные по месту фактического жительства. Уяснение данной классификации имеет большое значение на практике. Исследование таких групп продемонстрировало, что довольно часто определенные их участники состоят каждый в своем районе на учете в подразделениях органов внутренних дел по делам несовершеннолетних, но в их наблюдательных делах не присутствует информация о группах несовершеннолетних антиобщественной направленности, в которые несовершеннолетний входит. Таким образом, «профилактическое воздействие переносится с более значимого объекта (асоциальной группы) на менее значимый (отдельного его члена)»¹. Складывается ситуация, в которой группа как целостность и самостоятельный субъект антиобщественной направленности и деятельности отсеиваются из области превенции органов внутренних дел.

Базовые принципы консолидации антиобщественных групп подчиняются общим законам объединяющих группы людей, коллективы, отличаясь лишь характером преследуемых целей, противоправными путями и способами достижения этих целей. К таким принципам относятся:

1. Появление для будущего члена группы определенных экстремальных жизненных условий, к которым могут относиться тяжелые или опасные для индивида и его близких условия, связанные с неудовлетворенностью их жизненно важных потребностей.

2. Отчетливая субъективная уверенность членов группы в быстром достижении цели, которая избавит от нетерпимого настоящего состояния и компенсирует усилия и средства, затраченные для этой

¹ Забрянский Г. И. Асоциальные группы несовершеннолетних: механизм формирования и классификация // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2010. — № 1 (16). — С. 56.

цели, при этом важна коллективная уверенность членов группы в том, что достижение поставленных целей возможно лишь при совместных усилиях.

3. Присутствие субъективного представления о том, что большинство людей совершают либо стремятся совершить действия в этом же направлении — это совпадение мотивировок с представлениями о целях и действиях других лиц.

4. Возникновение побуждений к совершению действий, способствующих самоутверждению индивида, росту его авторитета в группе. Кроме того, при совместном совершении противоправного деяния его участник (тем более несовершеннолетний) рассчитывает на помощь другого, действует более решительно, что повышает интенсивность противозаконных деяний всех соучастников. В таких обстоятельствах даже случайный поступок кого-то из окружающих может быть расценен как сигнал к активным противоправным действиям. Особенно организовано действует группа несовершеннолетних, когда ее деятельность направляется непосредственно лидером. Призыв лидера, как правило, совпадает с направленностью желаний членов группы и реализуется в антиобщественных действиях часто демонстрационного характера.

Исследуя переход (формирование) группы не достигших совершеннолетия лиц от антиобщественной направленности к криминальной, С. И. Булатецкий выделяет три этапа:

— возникновение потребности в объединении группы несовершеннолетних по определенным признакам (социальным, демографическим, нравственно-психологическим);

— оформление отличных от групп общественно-полезной направленности характерных черт (род деятельности, внешний вид и атрибуты, поведение в общественных местах);

— привыкание членов группы к нарушениям норм морали и нравственности, общественного порядка и общественной безопасности¹.

Изучение большого количества подростковых группировок позволило В. И. Игнатенко сделать вывод, что не характер совершенных административных правонарушений и преступлений обуславливает общественную опасность группировки, а тип антисоциального

¹ Булатецкий С. И., Петрова Т. А., Долгова С. И. Организация деятельности органов внутренних дел по выявлению групп несовершеннолетних антиобщественной направленности: учебно-методическое пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 2016. — С. 7.

образа жизни такой группировки. Собственно образ жизни молодого человека в группе предопределяет степень общественной опасности его поступков. Так как способ существования индивида преимущественно проходит в четырех областях: семейной, бытовой, учебно-трудовой и досуговой, отрицательные факторы в любой из них приводят к искажению, что соответствующим образом деформирует как образ жизни, так и саму личность, ведущую такой деформированный образ существования¹.

Акцентируем внимание и на том, что лица, не достигшие восемнадцатилетнего возраста, могут быть участниками противоправных групп совершеннолетних, занимать в них установленное место и решать определенные некриминальные задачи. Так, «скауты», являющиеся разведчиками, преимущественно подбираются от четырнадцати до шестнадцати лет и внешне не выглядят взрослыми. Они не принимают личного участия в противоправных акциях группы, однако способствуют их результативности. К примеру, объединенные в подразделения разведывательной направленности «скауты» выискивают потенциальных жертв будущего противозаконного посягательства или группировки противника, наблюдают за их прибытием и перемещением, способами связи, количественным составом².

2. Административная деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних по противодействию групповым правонарушениям несовершеннолетних

Непосредственно обращаясь к предупреждению групповых административных правонарушений и преступлений не достигших восемнадцатилетия лиц, подчеркнем, что данная деятельность является одним из основных направлений правоохранительной административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Это вызвано тем, что именно в группе не достигшие совершеннолетия лица, как правило, совершают наиболее тяжкие деяния хулиганского и насильственного характера. Несмотря на то, что насильственные преступления не занимают в преступности

¹ Игнатенко В. И. Групповая преступность несовершеннолетних как объект криминологического исследования // Юрист Юга России и Закавказья. — 2016. — № 2 (14). — С. 37.

² См.: Берно-Беллекур И. В. Социально-психологическая характеристика и деструктивный потенциал группировок фанатов российских футбольных клубов // Вестник Санкт-Петербургского университета. — 2009. — № 1. — Ч. II. — С. 33.

несовершеннолетних ведущего места по количественным показателям, сам характер таких преступлений имеет повышенную общественную опасность, они причиняют непоправимый вред жизни и здоровью граждан, значительный материальный ущерб, вселяют чувство беспокойства и страха. Причем растет тяжесть таких преступлений и вооруженность лиц, их совершающих. Групповой характер преступления не только расширяет объем насилия, применяемого к потерпевшему, но и качественно изменяет это насилие, квинтэссенция которого состоит в том, что групповое насилие намного превышает пределы проявления агрессии и жестокости каждым из членов группы в отдельности. В организации работы подразделений полиции по делам несовершеннолетних по предупреждению групповой преступности лиц, не достигших совершеннолетия, следует выделить ряд этапов.

Во-первых, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел обязаны выявлять группы лиц, не достигших восемнадцатилетия, антиобщественной направленности и устанавливать важнейшие, качественные характеристики (состав участников, лидеров, активных участников, «ведомых» лиц, места сбора, сроки и периодичность общения, объекты, где совершаются правонарушения). Все эти данные следует рассматривать не изолированно, а в связи с общим количеством совершенных административных проступков и преступлений. В целях выявления несовершеннолетних и взрослых, представляющих оперативный интерес для организации целенаправленной работы по недопущению правонарушений, ПДН органов внутренних дел используют следующие основные источники информации:

- внутренние источники информации — это данные оперативных учетов уголовного розыска, ориентировки, информация, поступающая из дежурной части, от участковых уполномоченных полиции, сотрудников подразделений по вопросам миграции, патрульных и постовых полицейских, других служб полиции, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии;

- процессуальные источники информации — материалы, полученные в ходе расследования и судебного разбирательства уголовных дел;

- сообщения администраций предприятий, заявления и жалобы граждан;

- информация, поступающая от актива общественности.

Другую группу источников информации составляют сведения, получаемые инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних

органов внутренних дел в процессе оперативно-профилактической отработки административных участков обслуживания, при общении с населением и в ходе предупредительной работы с подростками-правонарушителями и связанными с ними несовершеннолетними лицами.

На практике апробированы такие методы сбора сведений об объектах превенции, как наблюдение, беседа, опрос, изучение документов, проведение целевых рейдов и операций. Они осуществляются как раздельно, так и комбинированно. Выбор последовательности их осуществления диктуется задачами отдельных этапов предупредительной деятельности и конкретно сложившейся ситуацией.

Наблюдение заключается в непосредственном восприятии, фиксации и анализе субъектом предупреждения поведения отдельных групп несовершеннолетних и их членов. Оно может быть гласным и негласным, производиться как самостоятельно, так и в процессе осуществления надзорно-контрольных функций, охраны общественного порядка, проведения рейдов и операций. В ходе наблюдения активно используются такие методы получения информации, как беседа с участниками групп, их родителями, воспитателями, сотрудниками досуговых, жилищно-эксплуатационных учреждений, опрос граждан по месту жительства, учебы, сбора членов групп несовершеннолетних.

Беседы, опросы и наблюдение на данном этапе носят преимущественно поисковый характер. С их помощью получается ориентирующая информация об имеющихся на территории обслуживания группах несовершеннолетних, их численном, половом и возрастном составе, характере деятельности.

Одним из важнейших методов сбора необходимой информации являются целевые рейды и операции, проводимые на обслуживаемой территории под определенным кодовым наименованием. Должную апробацию на практике прошли такие комплексные операции, как: «Группа», «Группировка», «Двор», «Лидер». Методика их организации и проведения подробно освещена в руководящих документах и хорошо известна работникам (сотрудникам, служащим) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних лиц.

Исследование документов позволяет расширить и конкретизировать имеющиеся сведения о различных по своей направленности группах несовершеннолетних и их участниках. Изучению подвергаются материалы уголовных дел, материалы об административных

правонарушениях несовершеннолетних, учетные книги, журналы, картотеки и видеотеки, ведущиеся в органах и учреждениях системы превенции правонарушений несовершеннолетних. Изучаются также учеты медицинских учреждений, служб занятости и социальной помощи населению, учебных заведений, судебных органов, прокуратуры, проводится сверка имеющихся данных.

Полученные сведения должны быть зафиксированы и аккумулированы вместе. Целесообразно завести «паспорта» на каждую выявленную группу и сосредоточить в них всю справочную информацию, требуемую для последующей диагностики группового состояния и динамики, прогнозирования развития группы, выяснения вопроса о наличии или отсутствии оснований для ее постановки на учет и осуществления в отношении группировки в целом или отдельных ее членов мер предупредительного воздействия.

Вычленение предпреступных групп несовершеннолетних осуществляется в двух основных направлениях: от отдельных выявленных несовершеннолетних правонарушителей к криминогенной группе; от всех подростково-молодежных сообществ к группам криминогенных перспектив.

Масштабная работа по выявлению группы, нуждающейся в предупредительном воздействии, заключается в первом случае в изучении связей несовершеннолетних, задержанных за совершение административных правонарушений, условно осужденных, вернувшихся из специальных воспитательных учреждений, состоящих на профилактическом учете в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Субъекты предупреждения административных и других правонарушений несовершеннолетних в подавляющем большинстве случаев работу по выявлению криминогенных групп ведут именно в этом направлении.

Но правонарушения несовершеннолетних, особенно групповые, отличаются высоким уровнем латентности. Поэтому одновременно с изучением связей уже установленных правонарушителей, необходимо проводить работу и в другом направлении — выявлять и изучать характер деятельности и общения всех имеющихся на участке обслуживания групп несовершеннолетних.

Для рационального использования времени, сил и средств сбор и фиксация информации производятся при этом по заранее составленной программе и на основании определенных критериев. На первоначальном этапе исследования в качестве таких критериев выступают

внешние проявления криминогенности группы: асоциальные, правонарушающие действия, поступки и образ жизни ее членов, участие в группе ранее судимых несовершеннолетних или взрослых лиц, имеющих противоправный опыт, участие в группе молодых людей, не занятых трудом и учебой, имеющих низкую успеваемость в школе, неблагополучную семейную обстановку, выражение членами группы (в словесной или знаковой форме) своих противоправных целей или противоправных способов достижения декларируемых позитивных и социально-нейтральных целей, совершение групповых действий, связанных с подготовкой к административному правонарушению, даже преступлению или с покушением на него.

Объектом изучения являются, прежде всего, малые неформальные группы подростков, возникающие по месту их жительства, учебы, работы, проведения досуга, включая те, в состав которых, наряду с несовершеннолетними, входят и взрослые. В первую очередь, фиксируются признаки, характеризующие направленность группы на определенный вид деятельности и общения: просоциальный, социально нейтральный, асоциальный. Изучаются интересы, мотивы, цели, объединяющие несовершеннолетних, особенности межличностных взаимоотношений. Для этого активно используются все методы сбора информации. Наблюдение, беседы и опросы позволяют уже на первоначальном этапе исследования выделить группы, подлежащие оказанию на них профилактического воздействия. Отбор осуществляется вначале по внешней форме и поведению членов группы. Они выступают в качестве признаков, указывающих на морально-ценностные ориентации участников группы и принятые в ней поведенческие нормы. К таким признакам относятся: внешний вид членов группы, характер находящихся при них предметов, манера поведения и общения, вид занятия на момент наблюдения. По ним с высокой степенью вероятности можно определить тип группы, цели и интересы ее участников, эмоциональную атмосферу в группе, принятые в ней нормы поведения.

Следующий этап — постановка группы на учет путем заведения наблюдательного дела. Основанием постановки этих групп на учет является наличие в них подростков, на которых имеются материалы об антиобщественном характере их связей, которые могут быть поставлены на индивидуальный учет в ПДН органов внутренних дел.

Еще один этап — оказание на группу профилактического воздействия. Как показывает практика, на этом этапе могут дать позитивные

результаты такие традиционные формы превентивного воздействия, как разобщение и переориентация группы.

Разобщение состоит в создании условий, исключаящих либо существенно ограничивающих возможность общения и совместной деятельности членов группы. В самой простой форме разобщение может заключаться в том, что члены неформальной группы распределяются по разным учебным заведениям или предприятиям. Проводятся беседы с родителями о необходимости ослабления контактов молодых людей друг с другом. При необходимости вносятся предложения следователю об изменении на более строгие меры пресечения в отношении активных участников антиобщественных формирований, совершивших преступления, готовятся материалы для изоляции этих лиц путем их направления в специальные учреждения, отмены условного осуждения, отсрочки исполнения приговора.

В своих исследованиях Т. Н. Буторина эффективным приемом разобщения преступных молодежных групп называет максимальное привлечение совершеннолетних лиц, вовлекающих подростков в преступную антисоциальную деятельность, к уголовной ответственности¹.

По более сложной классификации разобщение бывает полным и частичным. Частичное разобщение предполагает отрыв или изоляцию от группы наиболее активных ее членов, пагубно влияющих на остальных. Это, как правило, лидеры, определяющие «философию» группы, характер группового общения и групповой деятельности.

В последнее время в качестве лидеров групп несовершеннолетних с антисоциальной направленностью часто выступают лица, которые являются связующим звеном между группой и взрослой организованной преступностью. Такие лидеры пользуются значительным авторитетом в среде несовершеннолетних, так как в большинстве случаев у их групп появляются материальные средства, выделяемые взрослыми преступниками за выполнение заданий; при совершении имущественных преступлений (краж, грабежей, разбоев, вымогательств) и других преступлений такие группы лучше и легче реализуют похищенное; в необходимых случаях профессиональные преступники через пособников могут покрывать противоправную деятельность группы; в борьбе между группами за влияние

¹ См.: Буторина Т. Н. Криминологическая характеристика и профилактика групповых преступлений несовершеннолетних: по материалам Кировской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 26.

на определенной территории подобные группы пользуются несомненным приоритетом. Такие группы являются более организованными, мобильными и морально подготовленными к любой противозаконной деятельности.

Меры разобщения в данном контексте носят в основном принудительный характер. К таковым относятся, в частности, замена лидерам наказания в виде условного осуждения лишением свободы и направление в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа для лиц, не достигших восемнадцатилетия. Для применения этих мер требуется наличие правовых оснований. Принудительные меры могут быть осуществлены лишь по отношению к отдельным членам группы, а не в отношении группы в целом. В целях разобщения используются также меры убеждения, внушения, помощи, опосредованного воздействия. Эти меры направлены как на активизацию реагирования родителей и воспитателей на факт участия несовершеннолетних в группе, так и на формирование критического отношения самих несовершеннолетних к своему негативному положению.

При применении мер убеждения основное усилие направляется на деструкцию криминогенной группы изнутри, дезорганизацию ее структуры с помощью объективно присутствующих в каждой группе внутренних антагонизмов и уменьшения авторитета лидера, искусственного создания антагонизма между ним и другими членами группы. К разрушению группы ведут уменьшение взаимных симпатий, усиление недовольства в связи с дифференциацией ролевых функций, ослабление межличностных связей, девальвация групповых норм и ценностей, общая неудовлетворенность деятельностью группы, стремление отдельных членов перейти в другую группу, уменьшение эмоциональной удовлетворенности в результате постоянных ссор и конфликтов. Эти закономерности активно используются субъектами предупреждения правонарушений несовершеннолетних в процессе разобщения криминогенной группы. Для этого осуществляется прямое и косвенное воздействие на эмоции и волю участников группы с помощью таких приемов, как разъяснение, опровержение, осуждение, ирония, проявление возмущения или огорчения, предупреждение, упрек, намек, развенчание, побуждение, активизация сокровенных чувств, моральная поддержка и других достаточно известных педагогических приемов воспитания. Действия по разобщению группы направлены в этом случае не на отрыв лидера от группы, а членов группы от лидера. При этом деструкция группы начинается с оказания

предупредительного воздействия на наиболее низкостатусных и «колеблющихся» ее членов. Они при наличии возможностей перемещаются в новый, положительный коллектив.

В практической работе по разобщению криминогенных групп применяется и метод «прививок», заключающийся во внедрении в состав группы специально подготовленных лиц, которые, воздействуя на группу или отдельных ее членов, вносят в группу разлад, нарушают ее психологическую устойчивость, изменяют содержание деятельности и общения. Этот метод применяется при наличии полных сведений о психологических особенностях группы и проверенной кандидатуры, способной на «прививку».

Помимо этого, для разобщения криминальных неформальных групп целесообразно: дискредитировать лидера в глазах группы путем формирования конфронтационных отношений с ним и активными членами группы, что может повлечь снижение его авторитета; использовать внутригрупповые конфликты с целью разложения криминальной группировки; поддерживать желания отдельных членов отойти от деятельности преступной группы; возбуждать чувства боязни и неуверенности в связи с угрозой разоблачения и привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений.

Однако такой метод нельзя назвать достаточно надежным. При неудавшейся попытке разобщения группы связь подростков может укрепиться, а их поведение приобретает при этом более выраженный антиобщественный характер. Оставшийся в группе «заместитель» лидера, стремясь доказать свою преданность ему, может усилить внутригрупповые нормы и традиции и сплотить группу в ожидании возвращения лидера. Попытки силового давления на группу или разрушающего вмешательства в их деятельность с целью устранения криминогенных факторов иногда приводят к обратному результату. Поэтому направление воздействия на группу необходимо выбрать с учетом дифференцированного подхода к каждой выявленной группе.

Качественно более универсальным способом воздействия на криминогенную группу, чем разобщение, является ее переориентация.

Считаем справедливым утверждение И. П. Башкатова, что «работа по переориентации и разобщению криминальных групп подростков и молодежи требует от лиц, осуществляющих ее, большого профессионального мастерства, глубоких социально-психологических, психолого-педагогических и правовых знаний, организаторских

способностей, настойчивости и других морально-волевых качеств»¹. Квинтэссенция переориентации противоправной группы несовершеннолетних заключается в том, что группа, в основном, сохраняет свой состав, но ее направленность изменяется с помощью предупредительных мер, принимаемых в отношении группы в комплексе. Переориентация основана на известном положении педагогики о возможности и необходимости осуществления воспитания не только в индивидуальном порядке, но и косвенно, через коллектив. «Тщательному изучению следует подвергать биографию членов группы, ее историю, характеристики группы, субъектам профилактики целесообразно устанавливать доверительные отношения с участниками группы»².

На практике апробированы различные приемы переориентации криминогенных групп несовершеннолетних. Выделим основные из них.

1. Изменение содержания деятельности группы путем изменения направленности ее лидера или включения в группу нового лидера с одновременным ослаблением влияния бывшего. Этот прием основан на использовании повышенной подражательности несовершеннолетних, некритического отражения ими суждений и поступков лидера группы. При выборе этого приема учитывается тип лидера (либеральный, авторитарный), степень его криминогенности, восприимчивость к профилактическому воздействию. Если изменить направленность лидера оказывается невозможным или чрезвычайно сложным, то лидерские позиции искусственно обеспечиваются другим членом группы или внедренным в состав группы лицом, обладающим более высокими интеллектуальными способностями и морально-этическими качествами. Для этого искусственно создаются ситуации, при которых выявляется несостоятельность прежнего лидера и ведущая официальная роль переходит к члену группы, с которым установлен контакт.

2. Включение всех или большинства участников группы в новый коллектив с социально-полезными интересами — технический, музыкальный, танцевальный, театральный и иные кружки, спортивную школу, клубы по интересам. Данный прием переориентации основан на использовании психологических особенностей несовершеннолетних, выражающихся в инстинкте общительности, жажде исследования,

¹ Башкатов И. П. Психология асоциально-криминальных групп подростков и молодежи. — М.: Изд-во Московского психолого-социального института, 2002. — С. 335.

² Писаревская Е. А. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2010. — № 1 (41). — С. 160.

стремлении к созиданию, инстинкте творчества. Выбор вида занятия осуществляется с учетом интересов и наклонностей большинства членов группы.

В целях переориентации используются и такие приемы, как «временная уступка», когда удовлетворяются групповые притязания с выдвижением перед группой определенных условий; «авансирование доверием», постепенное сближение сфер официального и неофициального общения несовершеннолетних, одноразовые «переключения» группы на социально значимые виды деятельности — дежурства на праздничном вечере, дискотеке, патрулирование микрорайона.

Приемы разобщения и переориентации следует дополнять контролем за деятельностью профилактируемых, чтобы не допустить возрождения группы на новой основе.

Имеет место быть и еще одна форма предупредительного воздействия на неформальные группы с криминальной направленностью — это профилактическая изоляция группы, которая необходима в тех случаях, когда есть информация о готовящихся массовых драках, беспорядках и когда на это есть необходимое время. Такая изоляция на практике осуществляется двумя способами: через родителей подростков, с которыми проводятся беседы, позволяющие выявить, что их ребенок участвует в деятельности криминальной группы и есть необходимость отправить его на определенное время в другое место, к родственникам, в спортивно-оздоровительный лагерь, если имеется такая возможность; путем административного задержания наиболее активных членов группы.

Для наибольшей эффективности профилактики групповой преступности несовершеннолетних в административной деятельности органов и учреждений системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних необходимо начинать ее на раннем этапе криминализации группы, для чего требуется нормативное закрепление ее объекта. Вместе с тем следует совершенствовать методы и формы деятельности работников (сотрудников, служащих) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних лиц как с группой, так и с отдельными ее участниками в процессе осуществления групповой профилактики, основываясь на знаниях юриспруденции, педагогики, психологии и медицины. Необходимо совершенствовать организацию профилактики групповой преступности путем применения современных технологий и специальной подготовки кадров

преимущественно для ПДН органов внутренних дел. В связи с вышеуказанным, с точки зрения О. Н. Тереховой, целесообразно внести в Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел следующие коррективы:

1. Обозначить группу несовершеннолетних с антиобщественной направленностью как самостоятельный объект профилактического воздействия подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних.

2. Основанием для постановки группы на учет определить совершение совместно группой хотя бы одного из видов антиобщественных поступков (преступных, правонарушающих, аморальных). В случае совершения совместно группой аморальных поступков для постановки ее на учет необходимо наличие еще одного основания — нахождение в числе участников группы лица, ранее совершившего правонарушение, за которым еще сохраняются правовые последствия.

3. Участником группы антиобщественной направленности считать лицо, которое участвует в совместной деятельности группы антисоциального характера, независимо от его участия в том антиобщественном поступке, который послужил основанием постановки группы на учет¹.

Заслуживающим внимание суждением является и обоснование дополнения федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в котором используется понятие индивидуальная профилактическая работа (ст. 1), понятием «групповая профилактика»². Мы же предлагаем уточнить и представить понятие в следующем виде: «профилактическая работа в отношении групп несовершеннолетних».

Подводя итог лекции, отметим, что методы и приемы превентивного воздействия на асоциальную группу несовершеннолетних и отдельных ее участников должны осуществляться дифференцированно.

¹ Терехова О. Н. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2005 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dissercat.com/content/gruppovaya-prestupnost-nesovershennoletnikh-i-ee-preduprezhdenie-podrazdeleniyami-po-delam-n> (дата обращения: 10.09.2021).

² Шестакова Т. С. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в сфере свободного времени: дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2004. — С. 8.

Различные типы противоправных групп, стоящие на разной ступени развития, требуют и разнообразных подходов в определении форм, приемов и методов предупреждения. Если члены группы несовершеннолетних антиобщественной направленности высказывают противоправные намерения, осуществляют действия по подготовке к правонарушению, то, в первую очередь, принимаются меры предотвращения и пресечения правонарушения: контрмеры, меры активного противодействия, меры ограждения, меры побуждения к добровольному отказу от совершения правонарушения, меры предосторожности, меры примирения враждующих группировок и лишь после этого меры разобщения и переориентации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под группой несовершеннолетних противоправной направленности?

2. Классифицируйте неформальные молодежные группы по следующим основаниям: по внешним признакам (атрибутике) и сленговым названиям; по провозглашенным или фактически реализуемым целям; по направленности деятельности.

3. Опишите этапы перехода (формирования) группы не достигших совершеннолетия лиц от антиобщественной направленности к криминогенной.

4. Назовите методики выявления инспекторами по делам несовершеннолетних групп несовершеннолетних антиобщественной направленности.

5. Кто дает разрешение на постановку на учет в подразделения по делам несовершеннолетних групп несовершеннолетних асоциальной направленности для заведения наблюдательного дела?

6. Какова методика работы подразделений полиции по делам несовершеннолетних по выявлению лидеров антиобщественных подростковых формирований и взрослых лиц, вовлекающих несовершеннолетних в противоправную деятельность?

7. Назовите методы разобщения сотрудниками подразделений полиции по делам несовершеннолетних групп антиобщественной, в том числе экстремисткой направленности.

8. Охарактеризуйте деятельность сотрудников полиции по делам несовершеннолетних по переориентации групп антиобщественной направленности на путь правопослушного поведения.

Лекция 11. Взаимодействие подразделений полиции по делам несовершеннолетних в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Вопросы лекции:

1. Координация деятельности подразделений и служб полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
2. Взаимодействие подразделений по делам несовершеннолетних с субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

1. Координация деятельности подразделений и служб полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Успешное выполнение задач по профилактике и противодействию административным правонарушениям и преступлениям лиц, не достигших совершеннолетия, во многом зависит от эффективности синхронизированного комплексного взаимодействия всех субъектов системы превенции. В общей теории права взаимодействие рассматривается как согласованные по цели, месту и времени усилия и взаимная помощь по достижению задач, стоящих перед взаимодействующими субъектами. Оно не появляется автоматически, а реализуется в процессе многогранной совместной административной деятельности.

Распространение таких негативных социальных явлений, как детская безнадзорность и правонарушения несовершеннолетних содержит в себе угрозу нормальному развитию государства, поскольку способствует росту административных и иных правонарушений, наркомании, увеличению количества заболеваний, подрывает нравственные основы общества. Общность целей различных субъектов предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних обычно рассматривается в качестве одной из объективных предпосылок взаимодействия, в котором заинтересованы стороны, поскольку не каждая из них располагает всеми необходимыми средствами для решения общих задач. Взаимодействие всех этих органов и исполнение ими обязанностей на высоком уровне должно привести к улучшению положения несовершеннолетних в стране и к уменьшению девиантного поведения среди них.

От конструктивного взаимодействия органов и организаций системы превенции правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц, от четкого построения функциональных вертикалей, от целенаправленного приложения усилий сотрудников подразделений полиции

по делам несовершеннолетних зависит не только профилактика преступности несовершеннолетних, но и эффективность предупреждения негативных явлений в целом, в детской и молодежной среде.

Актуальность и целесообразность данного обстоятельства подчеркивается еще и тем, что в каждом территориальном образовании имеется большое количество различных по своему характеру и ведомственной принадлежности государственных, муниципальных и общественных объединений, занимающихся вопросами профилактики правонарушений несовершеннолетних. Диссонанс их действий и изолированность друг от друга не только снизит эффективность работы в целом всей системы, но и сведет ее на нет. Несогласованность действий органов внутренних дел и других заинтересованных организаций ведет к ненужному дублированию функций и полномочий, излишним тратам ресурсов и сил.

Необходимость построения более эффективной согласованной системы органов, занимающихся проблемами упреждения административных и других правонарушений не достигших совершеннолетия лиц подчеркивается многими учеными в области права и ювенальной юстиции. Кроме того, на данное обстоятельство обращают внимание практически все принимаемые законодательные и нормативно-правовые акты, которые регламентируют функционирование системы превенции правонарушений несовершеннолетних как на федеральном, так и местном уровне.

В результате проведения глубинного анализа ряда программ по предупреждению противоправного поведения несовершеннолетних, реализуемых на федеральном и региональном уровнях, мы видим, что параллельно с налаживанием эффективного взаимодействия между различными подразделениями органов внутренних дел необходимо уделять большое внимание также и формированию координации правозащитной и правоохранительной административной деятельности субъектов предупреждения.

При этом следует разграничивать понятия «взаимодействие» и «координация», поскольку некоторые признают данные понятия тождественными. Рассматривая вопросы организации управления в органах внутренних дел, А. П. Коренев подчеркивал, что: «взаимодействие — это взаимное согласование действий двух и более служб, отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу». Взаимодействие может

выражаться в совместном планировании мероприятий, обмене информацией, совместном проведении мероприятий¹.

К. С. Геворкян и А. П. Ипакян считают, что: «взаимодействие является одним из существенных проявлений управления, ибо само управление — обеспечение согласованности совместной деятельности»².

Мы считаем справедливой позицию А. В. Загорного, который отмечал, что: «взаимодействие есть согласованная совместная деятельность различных, равноправных субъектов предупреждения правонарушений, а координация есть средство обеспечения согласования, управления этой деятельностью»³.

Организацией и поддержанием постоянного взаимодействия достигается наиболее полное использование возможностей каждой из взаимодействующих сторон, располагающих различными возможностями решения стоящих перед ними задач. Приведем предложенный С. В. Калининой пример трех моделей организации взаимодействия:

1. Каждый элемент, часть системы делает свою работу независимо друг от друга (совместно-индивидуальная деятельность).

2. Общая задача выполняется последовательно каждым элементом, частью системы (совместно-последовательная деятельность).

3. Задача выполняется непосредственно (одновременно) каждым элементом, частью системы (совместно-взаимодействующая деятельность)⁴.

Выделим ряд основных признаков, которые характеризуют взаимодействие различных субъектов, в том числе и органов внутренних дел. К числу таких признаков могут быть отнесены согласованность мероприятий по цели, месту и времени; дифференциация функций субъектов в сочетании с взаимным подкреплением и совместным маневром средствами и силами; наличие совместной программы и плана

¹ Корнев А. П. Основы управления в органах внутренних дел. — М., 1996. — С. 82.

² Ипакян А. П., Геворкян К. С. Взаимодействие как управленческая категория // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. — М., 1998. — С. 41.

³ Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. — М., 1981. — С. 6–7.

⁴ Административная деятельность полиции: учебное пособие. Гл. 32 «Взаимодействие полиции с государственными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности». — М.: ДГСК МВД России, 2014. — С. 555–556.

организационных мероприятий, совместного информационно-методического обеспечения; равноправие субъектов, взаимодействующих на одном уровне; наличие нормативно-правовой базы.

На основании изучения указанных выше признаков взаимодействия различных субъектов можно сформулировать следующее определение понятия «взаимодействие» применительно к проблемам профилактики правонарушений несовершеннолетних — это согласованная по времени, месту, способу и целям совместная административная деятельность органов внутренних дел и других субъектов предупреждения, направленная на решение задач государства по предупреждению правонарушений несовершеннолетних и защите их прав.

Наукой и практикой выработаны основополагающие начала или, как их еще называют, принципы координации и взаимодействия, к которым относятся: законность; гласность; научность и планомерность; оперативность и гибкость; непрерывность и активность координации и взаимодействия; преемственность; оптимальное использование возможностей элементов взаимоотношений; общность интересов; взаимная ответственность за последствия несоблюдения договоренностей (соглашений) или правовых оснований.

Неукоснительное соблюдение этих принципов способствует обеспечению решения важных проблем, возникающих в процессе совместной правозащитной и правоохранительной административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних и других органов системы профилактики правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц, определяет качественно новый уровень их взаимосвязи, а также возможность координации усилий по достижению общих целей.

Ядром содержательной работы по предупреждению предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних является комплекс разнообразных мероприятий социально-экономического, организационного, воспитательного характера, среди которых правовые и административно-правовые меры играют достаточно важную роль. И это неслучайно, так как основной центр тяжести непосредственного противодействия и борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, как уже неоднократно подчеркивалось ранее, лежит на органах внутренних дел (полиции). В настоящее время усилия полиции сосредоточены на реализации задач по предупреждению преступлений и административных правонарушений со стороны несовершеннолетних; проведению индивидуально-профилактических

мероприятий, выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений среди несовершеннолетних; укреплению взаимодействия с органами социальной защиты, образования, занятости, здравоохранения, трудовыми коллективами, общественными объединениями и благотворительными фондами.

Ключевая роль в этой работе отводится подразделениям органов внутренних дел, которые структурно входят в состав полиции по охране общественного порядка. И это не случайно, так как полиция по охране общественного порядка занимает одно из приоритетных мест среди правоохранительных органов, осуществляющих защиту прав и законных интересов лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. Это четко прослеживается.

Во-первых, полиция по охране общественного порядка выполняет наибольшую часть полицейских функций в целях охраны общественного порядка и общественной безопасности. Широк диапазон ее протекционных акций, к примеру, таких, как обеспечение личной безопасности не достигших совершеннолетия лиц, общая и индивидуальная профилактика правонарушений несовершеннолетних, административно-юрисдикционная деятельность, производство дознания.

Во-вторых, полиция по охране общественного порядка — это самая крупная правоохранительная структура Российской Федерации, службы которой работают в непрерывном режиме, позволяющем оказывать помощь и защищать несовершеннолетних лиц в любое время.

В-третьих, обширен круг правоотношений сотрудников полиции по охране общественного порядка в процессе осуществления протекции прав, свобод и законных интересов детей и молодых людей — это профилактические, административно-деликтные, уголовно-процессуальные, надзорные правоотношения. Широк круг и применяемых юридических средств, таких, как доставление, задержание, обыск, выемка, административные взыскания.

В структуре полиции выделяются как специализированные подразделения по осуществлению правовой защиты прав несовершеннолетних — это подразделения по делам несовершеннолетних и ЦВСНП, так и подразделения, для которых данная функция не является приоритетной — это дежурные части, участковые уполномоченные, подразделения патрульно-постовой службы полиции и иные подразделения, призванные к решению стоящих перед полицией задач в соответствии с федеральным законом «О полиции».

Несмотря на это, эффективность профилактики предделиктного поведения, административных и более существенных правонарушений несовершеннолетних, защита их прав в большой степени зависит от организации деловых контактов всех служб органов внутренних дел между собой, с иными правоохранительными органами и заинтересованными ведомствами.

Итак, только на территориальном уровне вопросами профилактики правонарушений несовершеннолетних занимаются более двадцати различных по своему характеру и ведомственной принадлежности государственных, муниципальных и общественных организаций. Поэтому из-за изолированности указанных субъектов возникает риск дублирования функций, излишней траты сил и средств, что в конечном итоге ведет к рассогласованности и неэффективности функционирования всей многоуровневой системы профилактики. Именно поэтому федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определяются не только субъекты профилактики, но и их права и обязанности в данной сфере деятельности.

В вопросах взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел в деятельности по профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних главная роль отводится руководителю соответствующего органа внутренних дел. Именно на него возлагается обязанность, и он несет персональную ответственность за координацию профилактических усилий всех служб и подразделений органов внутренних дел, их взаимодействие между собой¹.

В системе органов внутренних дел, уполномоченных решать вопросы, связанные с предупреждением административных и иных правонарушений несовершеннолетних, практически нет службы или подразделения, которые не проводили бы эту работу в большей или в меньшей степени².

Вначале рассмотрим функции некоторых служб и подразделений территориальных органов внутренних дел по предупреждению

¹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2009. — С. 130.

² Подробнее см.: Глушков А. И., Плешаков А. М. О некоторых вопросах организации работы полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 9. — С. 95.

предделиктного поведения, административных и иных правонарушений несовершеннолетних.

Несмотря на то, что основной задачей строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (ППСП) является обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах, то есть «деятельность по надзору за соблюдением действующего в этой сфере законодательства и непосредственной защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека и гражданина, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных и административно наказуемых посягательств, а также общественно опасных событий»¹, наряды ППСП, принимая участие в превенции правонарушений среди лиц, не достигших совершеннолетия, должны предупреждать и пресекать преступления, административные и другие правонарушения со стороны несовершеннолетних на улицах и в общественных местах; выявлять потерявшихся детей, подростков, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, доставлять таких несовершеннолетних к месту жительства и передавать родителям или лицам, их заменяющим, либо в ПДН, а в необходимых случаях — в дежурную часть органа внутренних дел или медицинское учреждение; принимать меры к выявлению антиобщественных групп несовершеннолетних, установлению мест их концентрации, докладывать о них дежурному, а также информировать участкового уполномоченного полиции и инспектора по делам несовершеннолетних; знать на патрулируемой территории несовершеннолетних, вернувшихся из воспитательных колоний, осужденных к лишению свободы условно и с отсрочкой исполнения приговора, контролировать их поведение в общественных местах, обо всех правонарушениях с их стороны информировать инспектора по делам несовершеннолетних; выявлять взрослых лиц, вовлекающих несовершеннолетних в азартные игры, склоняющих к употреблению спиртных напитков, наркотиков, совершению правонарушений либо иных антиобщественных действий, и докладывать о них дежурному, а также информировать работника уголовного розыска, участкового уполномоченного полиции, инспектора по делам несовершеннолетних; принимать меры по недопущению

¹ Аврутин Ю. Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и пути ее решения // Современные проблемы административного и полицейского права / ред. Ю. П. Соловей, И. А. Косицин. — Омск, 2013. — С. 6–7.

нахождения несовершеннолетних в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

Упущением в направлении взаимодействия сотрудников ПДН и патрульно-постовых нарядов полиции, по верному утверждению М. В. Костенникова, является отсутствие обязанности инспектора подразделения полиции по делам несовершеннолетних участвовать в инструктаже нарядов ППС¹. Это необходимо для оперативного обмена информацией о безнадзорных несовершеннолетних, местах их концентрации, без вести пропавших подростках, находящихся в розыске, а также для обучения постовых полицейских приемам и методам общения и обращения с детьми.

Дежурные части территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте обязаны доставлять выявленных безнадзорных и заблудившихся детей в ПДН или передавать родителям, родственникам, а детей, оставшихся без родителей, направлять: заблудившихся и подкинутых детей до трех лет — в учреждения органов здравоохранения или в учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; старше трех лет — в учреждения для детей, нуждающихся в социальной реабилитации, или в учреждения органов здравоохранения, или в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей. При доставлении несовершеннолетних правонарушителей дежурный по органу обязан установить их личность и в зависимости от состава правонарушения оформить соответствующий акт либо передать несовершеннолетнего в ПДН или следователю.

Сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения осуществляют различные мероприятия по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма, организуют работу по разъяснению среди молодежи и учащихся правил дорожного движения, ответственности за их нарушение, проводят в школах и других образовательных учреждениях занятия по привитию несовершеннолетним навыков поведения на улицах, вождения велосипедов, соблюдению правил дорожного движения, оказывают помощь аппаратам уголовного розыска в работе по борьбе с угонами и кражами автотранспортных средств, совершаемыми несовершеннолетними.

¹ Костенников М. В. Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в борьбе с ней: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. — С. 20.

Важная роль в работе с несовершеннолетними отводится участковым уполномоченным полиции. Они обязаны участвовать в пределах компетенции в профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних; в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством, принимать в пределах компетенции меры по пресечению их деятельности, в том числе информировать об указанных лицах заинтересованные подразделения полиции¹.

Помимо этого, совместно с инспекторами полиции по делам несовершеннолетних участковые уполномоченные полиции обязаны осуществлять сбор материалов на лишение родительских прав или иного законного представительства; во взаимодействии с инспекторами ПДН принимать меры по оказанию помощи в трудоустройстве или направлении на учебу несовершеннолетних; способствовать улучшению обстановки в неблагополучных семьях, в которых подростки склонны к девиантным противоправным поступкам; оформлять материалы о правонарушениях несовершеннолетних и докладывать о них начальнику территориального органа внутренних дел; выявлять несовершеннолетних, совершающих правонарушения, подстрекателей и организаторов правонарушений из числа взрослых лиц и принимать меры в соответствии с действующим законодательством.

¹ Подробнее об этом: Денисенко В. В. Деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: проблемы и пути их решения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2015. — № 2 (66). — С. 59–62; Денисенко В. В. Деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике экстремистских правонарушений несовершеннолетних // Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия: материалы междунар. науч.-практ. конф., 2015. — С. 97–104; Организация деятельности участковых уполномоченных полиции: учебное пособие. Гл. 4 «Деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению преступлений и административных правонарушений». — М.: ДГСК МВД России, 2014. С. 51–53.

Сотрудники полиции по оперативной работе путем проведения оперативно-розыскных мероприятий предупреждают и пресекают преступления лиц, не достигших восемнадцатилетия, деятельность преступных групп подростков, выявляют и разоблачают подстрекателей и организаторов подростковых преступлений, иных лиц, вовлекающих их в пьянство, наркоманию, токсикоманию, азартные игры, в занятие проституцией.

Аппараты следственных подразделений, дознавателей органов внутренних дел оказывают профилактическое, воспитательное воздействие во время производства следственных действий, а также выявляют условия и причины, способствующие совершению несовершеннолетними правонарушений и преступлений, принимают адекватные меры по их устранению, всесторонне выясняют сведения о правонарушителях и информируют об этом при необходимости ПДН. При наличии достаточных оснований ставят перед соответствующими общественными организациями, государственными органами вопрос о применении в отношении родителей или лиц, их заменяющих, гражданско-правовых, административных и других предусмотренных законом мер, а также об ответственности должностных лиц, допустивших недостатки в воспитательной работе либо создавших условия, способствующие правонарушениям.

Как видно из вышесказанного, первостепенная ключевая роль в превенции правонарушений подростками принадлежит все-таки подразделениям полиции по охране общественного порядка. Однако именно всестороннее взаимодействие с сотрудниками полиции по оперативной работе, следователями органов внутренних дел и Следственного комитета на этапах расследования уголовных дел, обмен информацией и опытом придают указанной деятельности комплексный, полноценный и всеобъемлющий характер, который позволяет ей, с одной стороны, свести к минимуму случаи совершения антиобщественных действий несовершеннолетними, а с другой стороны — максимально использовать все имеющиеся в распоряжении органа внутренних дел ресурсы.

К наиболее распространенным формам взаимодействия инспекторов по делам несовершеннолетних и других служб органов внутренних дел можно отнести взаимный обмен информацией о происшествиях; проведение совместных инструктажей, совещаний; совместную подготовку различных документов, информации, отчетов; консолидированный анализ и оценку оперативной обстановки, характеризующей

состояние безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе, районе, пригороде, конкретной зоне обслуживания; совместное планирование и разработку мероприятий по комплексному использованию сил и средств, разработку и проведение масштабных периодических профилактических мероприятий, рейдов.

Сотрудник любого подразделения органа внутренних дел при выявлении несовершеннолетних правонарушителей и родителей, отрицательно влияющих на детей, обязан составить рапорт, который после рассмотрения начальником органа внутренних дел или его заместителем передается в ПДН. В свою очередь, инспекторы по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при получении информации о подростках-правонарушителях, родителях, отрицательно влияющих на детей, и при наличии оснований представляют начальнику органа внутренних дел предложения о постановке на учет указанных лиц, проводят с ними персонифицированную профилактическую работу. В случае если эти люди уже состоят на учете у инспекторов по делам несовершеннолетних, производятся соответствующие отметки в учетных документах о правонарушении и принятых в этой связи мерах.

2. Взаимодействие подразделений по делам несовершеннолетних с субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав

Эффективность взаимодействия в правозащитной и правоохранительной детальнойности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних во многом определяется уровнем ее информационно-аналитической обеспеченности. Можно сказать, что на данный момент в органах внутренних дел есть все условия для сбора, статистической и аналитической обработки случаев правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних, а также все данные для анализа причин, по которым совершаются преступления среди детей и подростков, и, соответственно, выработки направлений по их превенции.

Прежде всего, личным составом органов внутренних дел осуществляется общий анализ удельного веса преступлений, совершенных несовершеннолетними, среди всего объема преступности, а также подвергаются анализу основные типы преступлений и правонарушений, качественные и количественные их показатели: состав преступления, состояние несовершеннолетних в момент совершения преступления, характер правонарушений и преступлений, их структура и динамика.

Е. И. Мещерякова указывает, что если наблюдается снижение или, напротив, рост количества правонарушений и преступлений, то соответствующая динамика в группе несовершеннолетних обязательно сопоставляется с аналогичными данными по взрослой группе населения¹. Также при анализе преступности несовершеннолетних следует определять такие показатели, как неблагоприятные территориальные и социальные тенденции, например, характерные для конкретного региона преступления, рост количества тяжких преступлений.

Общее правило сбора и изучения статистики в области преступлений несовершеннолетних в органах внутренних дел гласит, что динамику правонарушений можно выявить и анализировать только при работе с совокупными данными за 3–5 лет, а также более длительные промежутки времени, в том числе с привлечением наиболее современных методов анализа подобной статистики.

Большое значение в коллективной деятельности по профилактике преступлений несовершеннолетних имеет анализ всего массива преступлений, которые были совершены несовершеннолетними на данной территории за период не менее трех лет по таким характеристикам, как время совершения, предметы преступных посягательства, место преступления, обстоятельства совершения. Проведение подобного рода анализа следует сочетать с изучением статистических данных и сведений, предоставляемых образовательными и социальными организациями о сопутствующих проступках, которые могут привести к правонарушению или преступлению, а также данные о негативных социальных явлениях на данной территории и в конкретных семьях, которые могут способствовать созданию обстановки, вынуждающей несовершеннолетнего к совершению преступлений — например, проституция, наркомания, алкоголизм в близком кругу, то есть те социально отрицательные факторы, которые могут посягнуть на конституционные права ребенка как личности, нарушив его интересы и вынудив его к асоциальному поведению и совершению деликтов.

Также сбору и анализу подвергаются данные о количестве и личностях несовершеннолетних, стоящих на учете у социальных служб и в подразделениях полиции по делам несовершеннолетних, особенно следует выделить группы подростков в возрасте до двенадцати

¹ Мещерякова Е. И. Превентивная педагогика в работе сотрудников по делам несовершеннолетних с трудновоспитуемыми подростками // Вестник Воронежского института МВД России. — 2014. — № 1. — С. 235.

и тринадцати–семнадцати лет, учащихся в школах и организациях среднего профессионального образования, работающих, не работающих и не учащихся, а также тех, кто вернулся из исправительных воспитательных колоний и специализированных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа.

Для того чтобы определять и прогнозировать динамику преступности несовершеннолетних, при обработке статистики часто применяются специальные коэффициенты, показывающие общую направленность в структуре подростковых преступлений. На основе глубокого и всеобъемлющего анализа статистики преступности и правонарушений, а также случаев антисоциального поведения среди несовершеннолетних разрабатываются направления профилактической работы и конкретные меры по коррекции профилактики преступлений и правонарушений, которые направляются в соответствующие государственные органы и организации. Большое значение имеет понимание того, что направления по профилактике правонарушений не следует рассматривать в отрыве друг от друга, работа должна осуществляться на комплексной основе, и крайне важно понимать, что профилактика по одному направлению работы с подростками не даст результата, если не будет поддерживаться с других сторон, так как, во-первых, преступность несовершеннолетних — это сложный многофакторный феномен, имеющий разнообразную детерминацию, во-вторых, работа по профилактике преступности среди несовершеннолетних включает в себя сотрудничество с различными субъектами превенции.

В настоящий момент имеется наработанный опыт и реализации, и разработки комплексных программ мероприятий, которые служат для профилактики преступлений и правонарушений в различных регионах, городах, областях, районах и республиках. Ряд программ рассчитан на три–пять лет, а также на более короткие или более длительные сроки.

При необходимости комплексное планирование профилактики правонарушений на определенной территории может сочетаться и с отраслевым и межотраслевым планированием и реализацией профилактики преступности в других возрастных группах и среди других категорий граждан. По мнению З. З. Маздаговой, в процессе работы над составлением планов по реализации профилактической работы среди несовершеннолетних органы внутренних дел призваны осуществлять следующую активность:

— проводить работу по поиску и выявлению мест сбора несовершеннолетних, где они могут демонстрировать антисоциальное

поведение, а также заниматься социально нежелательными формами проведения досуга — употребляют спиртные напитки, наркотики;

— проводить работу по выявлению мест скопления, проживания и осуществления асоциальной и противоправной деятельности детей, которые занимаются попрошайничеством, бродяжничеством, проституцией;

— пресекать продажу табачных и алкогольных изделий несовершеннолетним с последующим разбирательством и принятием предусмотренных законодательством мер пресечения в отношении ответственных за правонарушение лиц¹.

В целом, соглашаясь с А. М. Великоцкой, следует сказать о том, что противоправное поведение несовершеннолетних обусловлено социальными факторами. Во-первых, следует помнить о том, что преступность и правонарушения детей и подростков во многом обусловлены социальным примером из их ближайшего окружения, также преступность несовершеннолетних зависит от конкретных исторически сложившихся устоев, обычаев и условий жизни в конкретной местности, от сути и способов, принятых в данном обществе или социальной группе решения противоречий, от содержания и направленности и основных социальных институтов конкретного общества. Соответственно, вопрос о том, как следует проводить профилактику — в соответствии с буквой закона или с его духом, учитывая различные специфические факторы — требует отдельного анализа².

Совместная профилактика преступлений среди несовершеннолетних, в первую очередь, базируется на принципах предупреждения преступности в целом. Однако несовершеннолетние являются отдельной категорией граждан, которые показывают специфические возрастные особенности и поведение, соответственно, их правонарушения и преступления имеют свою специфику, и работа с несовершеннолетними требует иных принципов и подходов, отличных от работы со взрослыми.

¹ Подробнее: Маздогова З. З. Деятельность инспектора подразделений по делам несовершеннолетних по взаимодействию с образовательными учреждениями // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 8. — С. 90.

² Великоцкая А. М., Иванова А. В. Различные подходы к социально-психологическому сопровождению подростков, находящихся в конфликте с законом: российский и зарубежный опыт // Электронный журнал «Психологическая наука и образование psyedu.ru». — 2014. — № 3. — С. 51.

Информирование как одна из форм взаимодействия широко используется на межведомственном уровне. Вместе с тем, по нашему мнению, было бы ошибкой свести весь потенциал средств и форм взаимодействия субъектов профилактики асоциального поведения, безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних к межведомственному обмену информацией. К таковым могут быть также отнесены и выступления в образовательных учреждениях по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних, встречи с родителями школьников на собраниях. Во время подобных мероприятий инспекторы по делам несовершеннолетних органов внутренних дел не только информируют родителей о состоянии безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, но и формируют позитивное общественное мнение о деятельности органов внутренних дел в целом, получают возможность прямого общения с гражданами. Все это позволяет инспекторам по делам несовершеннолетних органов внутренних дел узнать мнение населения о своей работе, обсудить замечания и предложения, принять своевременные меры, направленные на совершенствование своей профилактической деятельности.

Как правильно утверждают авторы, крайне эффективным «является принятие заинтересованными органами совместных межведомственных правовых актов по вопросам организации взаимодействия при осуществлении смежных функций, когда такая необходимость обнаруживается в правоприменительной деятельности»¹. Так, в последние годы укреплению синхронизированного взаимодействия и более тесному сотрудничеству инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с учебными заведениями, службой занятости, органами здравоохранения, центрами психолого-медицинской помощи несовершеннолетним способствовало принятие целого ряда ведомственных и межведомственных нормативных актов.

В целях более четкой регламентации порядка приема в лечебные учреждения детей, нуждающихся в медицинской помощи, доставляемых сотрудниками полиции, принят совместный приказ Минздрава России, МВД России от 20 августа 2003 года № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел». В соответствии с нормами указанного

¹ Административное право: курс лекций / В. Ю. Ухов, А. И. Каплунов и др. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. — С. 486.

межведомственного правового документа органы и учреждения здравоохранения в целях как обеспечения прав и законных интересов не достигших совершеннолетия лиц, так и оказания помощи органам внутренних дел в выполнении возложенных на них задач по профилактике предделиктного поведения, административных и иных правонарушений несовершеннолетних обязаны: информировать органы внутренних дел о случаях доставления беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних в лечебно-профилактические учреждения для оказания медицинской помощи без сопровождения сотрудников органов внутренних дел; организовывать оказание психиатрической и наркологической помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним строго по показаниям и в соответствии с законодательством; обеспечивать санитарную обработку беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, доставленных сотрудниками органов внутренних дел для оказания медицинской помощи в лечебно-профилактическое учреждение; исключить случаи необоснованных отказов в приеме беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, доставленных сотрудниками органов внутренних дел для оказания медицинской помощи в лечебно-профилактические учреждения.

Этим же совместным приказом установлена примерная форма «Акта выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего», который составляется, как правило, на беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего с его слов сотрудником органа внутренних дел в двух экземплярах, а подписывается как сотрудником полиции, так и работником лечебно-профилактического учреждения.

Говоря о взаимодействии инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с субъектами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, нельзя оставить без внимания комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые на сегодня выступают в роли координирующих центров всей системы органов и учреждений профилактики.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются коллегиальными органами, включающими в себя представителей практически всех заинтересованных ведомств, занимающихся вопросами образования, здравоохранения, социальной защиты населения, профилактики правонарушений несовершеннолетних, органами, которые выполняют свою работу при широком участии общественности. Значение тесного сотрудничества комиссий по делам несовершеннолетних

и защите их прав с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел трудно переоценить.

Районные, городские комиссии по делам несовершеннолетних обязаны осуществлять совместно с органами внутренних дел наблюдение за поведением несовершеннолетних, подвергнутых мерам воспитательного или административного воздействия; осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы; условно осужденных или досрочно освобожденных от отбывания наказания; возвратившихся из специальных учебно-воспитательных учреждений или отбывших уголовное наказание; осужденных, в отношении которых исполнение приговора к лишению свободы отсрочено, а также вести их совместный учет.

В предупреждении пределиктного поведения, административных и других правонарушений несовершеннолетних особое место занимает совместная работа комиссий по делам несовершеннолетних и инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по трудоустройству учеников старших классов в период летних каникул.

Одной из важнейших функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является постоянный контроль за проведением воспитательной работы, общеобразовательного и профессионально-технического обучения, условиями содержания и правильностью организации труда в специальных учебно-воспитательных учреждениях, находящихся на соответствующей территории и оказание им необходимой помощи.

Тесное взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с органами внутренних дел не только на уровне районных или городской комиссий по делам несовершеннолетних, но и на уровне комиссий субъектов Российской Федерации позволяет осуществлять такие организационные мероприятия, как совместное планирование различных профилактических мероприятий, проводимых в масштабах республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области; проведение координационных совещаний руководителей органов внутренних дел и членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; изучение и анализ совместной деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов внутренних дел; обмен информацией, обобщение и распространение передового опыта; организация проведения выездных совещаний в города, районы, области субъекта федерации, оказание методической, материально-

технической помощи районным комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделениям полиции по делам несовершеннолетних.

К настоящему времени остро встает вопрос об использовании возможностей средств массовой информации для профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних лиц. Контакты с журналистами и другими представителями средств массовой информации могут включать в себя оказание им помощи в получении и проверке информации (проведение интервью, ознакомление с материалами, привлечение представителей прессы для участия в рейдах, патрулировании и других мероприятиях).

По наиболее актуальным и важным вопросам деятельности органов внутренних дел в сфере превенции административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц проводятся пресс-конференции, брифинги, приемы, встречи представителей прессы с руководством органов внутренних дел, руководителями служб и подразделений.

Согласованности в работе органов внутренних дел по профилактике преступлений и противоправного поведения несовершеннолетних будет способствовать, безусловно, формирование целостного и законодательно урегулированного ведомственного нормативно-правового обеспечения, которое в настоящее время представлено не в полном объеме. На современном этапе основным координирующим звеном в системе служб и подразделений органов внутренних дел по профилактике преступности несовершеннолетних является руководитель территориального органа внутренних дел. Он несет ответственность за координацию и превентивную деятельность всех служб органов внутренних дел, их взаимодействие между собой. Но на межведомственном уровне взаимосвязь и управление правозащитной и правоохранительной административной деятельностью субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних уже значительно осложняются. В какой-то степени это связано с отсутствием слаженного координирующего механизма внутри системы и наличием большого количества межведомственных барьеров.

Для улучшения предупредительной правозащитной и правоохранительной деятельности в сегменте превенции деликтов молодых людей сотрудникам правоохранительных органов (подразделений органов внутренних дел (полиции), Росгвардии, федеральных служб безопасности, охраны, таможенной, фельдъегерской, исполнения

наказаний, судебных приставов, Следственного комитета, прокуратуры и суда) предлагаем регулярнее проводить комплексные, совместные с иными государственными и общественными органами и учреждениями подростковые профилактические акции.

В акциях общеправового и ознакомительного характера («Знакомьтесь: полиция!», «Закон. Общество. Я», «Семья, подросток и закон», «Каким будешь, выбирай сам», «Правосознание», «Правосознание — основная черта характера», «Реалии закона», «День единого правового информирования и профилактики», «День правовой помощи детям», «Декада правовых знаний», «Юные стражи правопорядка», «Школа полиции») должны проводиться масштабные разъяснительные и профилактические мероприятия, направленные на популяризацию полицейской деятельности и прохождения службы в правоохранительных органах; ознакомление с главными юридическими документами страны, с акцентированием внимания на правозащитных и правоохранительных законах, имеющих непосредственное отношение к несовершеннолетним лицам; повышение правосознания; привитие несовершеннолетним норм морали, этики, отечественной культуры, основ духовно-нравственного развития личности; воспитание толерантности; общую профилактику антисоциального образа жизни и подростковых деликтов; осознание недопустимости нарушения закона и неотвратимой юридической ответственности за это.

В акциях по направлению безопасности жизнедеятельности подростков («Жизнь без опасности», «Безопасное детство», «Улыбка безопасности», «Азбука безопасности», «Арифметика безопасности», «Твоя пятерка безопасности», «Играй и развивайся правильно», «Безопасное селфи», «Мы за Жизнь!», «Жить и дружить», «Сохраняя жизни», «Наша жизнь — в наших руках!», «Дети в ночном городе», «Экстремизм — угроза обществу») целесообразно проводить масштабные коллективные ознакомительные и превентивные мероприятия, направленные на: формирование безопасной среды жизнедеятельности, в том числе безопасное поведение детей в школе, на улице, в транспорте и других общественных местах; превенцию нахождения подростков в местах, опасных для здоровья и жизни; профилактику нахождения несовершеннолетних без сопровождения взрослых в ночное время суток; повышение бдительности и формирование у несовершеннолетних целевых установок на недопустимость прикосновения к подозрительным предметам; выработку у подростков знаний о непозволительности виктимного поведения; недопустимость

суицидальных проявлений; предупреждение молодежных экстремистских и террористических проявлений.

В акциях по линии формирования у несовершеннолетнего населения здорового образа жизни («Мы за здоровый образ жизни», «Мы выбираем здоровье», «День здоровья», «Поколение независимых выбирает спорт», «Сделай правильный выбор!», «За здоровье и безопасность наших детей», «Полиция на страже здорового образа жизни», «Стоп: наркотики!», «Сообщи, где торгуют смертью!», «Мир без наркотиков — территория жизни!») рекомендуется проводить постоянные мероприятия, направленные на популяризацию активных видов спорта и превенцию употребления табака, спиртосодержащей продукции, токсических и одурманивающих веществ, наркотических средств.

В акциях по ограждению детей от информации, которая может причинить вред их психическому и физическому здоровью, развитию («Безопасный Интернет», «Единый урок безопасности в сети “Интернет”», «День без Интернета», «Знай, помни, соблюдай!», «Родителям и детям — об Интернете!», «Литература безопасного детства») требуется осуществлять мероприятия, направленные на минимизацию доступа детей к сайтам, информация на которых может причинить вред их здоровью, развитию; разъяснение детям опасности общения в подозрительных группах в Интернете; профилактику общения несовершеннолетних в виртуальной реальности на опасные темы со взрослыми; недопустимость распространения молодыми людьми в сети «Интернет» информации, направленной на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе; минимизацию подростковой интернет-зависимости; популяризацию классических отечественных печатных литературных источников; привитие несовершеннолетним активных форм досуга.

В акциях по линии безопасности дорожного движения и предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма («Вместе — за безопасность на дорогах», «Пристегни своего ребенка», «Важнее всех игрушек!», «Дорожный этикет», «Безопасные дороги — детям», «Безопасный путь домой», «Безопасный переход», «Зеленый свет», «Возьми ребенка за руку», «Школа юного пассажира», «Засветись! Стань заметней на дороге!», «Выходим из темноты», «Дорожный патруль ЮИД», «Притормози, когда шагают малыши!») важно осуществлять профилактические мероприятия по обучению детей основным

правилам дорожной грамотности, правилам безопасного поведения в салоне транспортных средств; пропаганде постоянного использования автокресел и ремней безопасности; привитию молодежи культуры поведения в общественном транспорте.

Пристальное внимание необходимо уделять и таким акциям, которые тоже могут иметь профилактическую направленность, как «День добрых дел», «Добрый знак», «Береги честь смолоду!», «Единый день родительских собраний», «ПДН спешит на помощь!», «Трудовое лето», «Вахта памяти», «Неделя мужества».

В завершение лекции подчеркнем, что взаимодействие в правоохранительной и правоохранительной административной деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с другими субъектами профилактики — необходимое условие комплексного решения проблем предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних, протекции их прав. При этом данная деятельность должна строиться на строгой правовой основе с четкой дифференциацией полномочий, при комплексном планировании совместных мероприятий, основанных на тщательном сборе и анализе информации, взаимном обмене сведениями и согласованном выборе соответствующих правовых средств и методов деятельности по профилактике преддельиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите формы взаимодействия инспекторов по делам несовершеннолетних и других служб органов внутренних дел.
2. Каковы особенности взаимодействия подразделений делам несовершеннолетних и строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних?
3. Перечислите характерные черты взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних с дежурными частями территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте.
4. Как организуется взаимодействие инспекторов по делам несовершеннолетних и сотрудников ГИБДД МВД России?
5. Опишите способы взаимодействия инспекторов по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

6. Как осуществляется координация деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних и сотрудников полиции по оперативной работе по превенции подростковой преступности?

7. Назовите особенности организации взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних и аппаратов следственных подразделений.

8. Назовите наиболее эффективные способы взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

9. Охарактеризуйте особенности взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних с негосударственными субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процессы преобразований общественного, экономического, политического, административно-правового и иного характера, протекающие в России, оказывают значимое воздействие на систему, устройство и организацию правозащитной и правоохранительной административной деятельности уполномоченных органов и учреждений, в том числе подразделений полиции по делам несовершеннолетних, решающих сложнейшие вопросы протекции конституционных прав, законных интересов и процветания ее граждан. В целях решения широкомасштабных проблем по превенции административной деликтности и преступлений лиц, не достигших возраста совершеннолетия, социальной и правовой защиты подростков, включая оказавшихся в сложной жизненной ситуации, необходима коллективная профилактика, которая на сегодня осуществляется компетентными органами. Наряду с этим, следует подчеркнуть, что решающих благоприятных перемен в сегменте превенции административной деликтности, надлежащего обеспечения законных прав и интересов несовершеннолетних пока не происходит.

Особую тревогу вызывает высокий уровень криминальных посягательств в отношении несовершеннолетних. Подчеркнем, что даже незначительное психологическое или физическое насилие может спровоцировать суицидальное поведение подростка, проявление им агрессии и жестокости. Мы намерены наращивать усилия по решению этой ключевой задачи, прежде всего, в рамках реализации указа Президента об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства.

Коренные проблемы лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, осложняются тем, что отечественное административное законодательство на современном этапе несбалансировано, непоследовательно и не предоставляет в соответствующей степени прочную юридическую протекцию несовершеннолетним гражданам от жестокого обращения в семье, в образовательных, воспитательных, трудовых организациях. Требуют перспективного уточнения также административно-правовые меры противодействия детской безнадзорности, беспризорности, попрошайничеству, проституции, наркомании, токсикомании, алкоголизму.

Значимое воздействие на формирование отрицательных склонностей в подростковой среде оказывает, кроме того, асинхронность и значительное запоздание реагирования различных государственных и муниципальных органов и учреждений, в том числе подразделений

полиции по делам несовершеннолетних, которые реализуют меры по защите и реконструкции прав детей, оставшихся без попечения родителей, а также, в случае надобности, по их бытовому и трудовому определению.

Предупредительная деятельность в отношении подростков-правонарушителей, безусловно, опирается на весь спектр регулирующих воздействий (от воспитательно-психологических до карательных), и любая официальная структура, действующая по отношению к детям строго в официально-формальных рамках, обеспечить такой вектор вряд ли сможет, а он настоятельно требуется, так как первоисточник противоправного поведения следует искать в начале жизненного пути молодого преступника, там, где начиналось становление его личности и положения в социуме.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» учреждает многоярусную систему превенции предделиктного поведения и административной деликтности подростков. Органы и учреждения упредительной деятельности, дифференцируясь по предметным задачам, границам, формам и методам административной деятельности, состоят в системной взаимосвязи друг с другом, но их работа не должна быть идентичной, а для достижения положительного результата предупредительную деятельность надлежит выстраивать на элементах синхронизированной совокупной координации деятельности функционально специализированных субъектов, агломерированных общей целью, финалом которой будет увеличение коэффициента полезного действия и общий благоприятный результат функционирования системы в целом, а не оторванных звеньев монолитной цепи.

Близость целей разных субъектов профилактики и пресечения административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, как правило, рассматривается в качестве одного из объективных условий взаимодействия, в котором заинтересованы стороны, так как ни одна из них не обладает всеми требуемыми средствами для решения совместных задач. Вектор координации усилий всех субъектов должен быть направлен в одну сторону, а исполнение ими правозащитных и правоохранительных обязанностей на соответствующем уровне должно привести к усовершенствованию положения детей в государстве и к минимизации отклоняющегося поведения среди них.

Существенную роль в предотвращении правонарушений несовершеннолетних играет административная деятельность подразделений

полиции. Профилактика подразделениями органов внутренних дел (полиции) таких критических общественных явлений, как предделиктное поведение, административные и иные правонарушения несовершеннолетних реальна только при оперативном воздействии на отрицательные обстоятельства при обнаружении условий, представляющих угрозу для нормального развития детей, способствующих предделиктному поведению и совершению ими противозаконных деяний.

На разных этапах функционирования МВД России неоднократно проводились эксперименты по коренной оптимизации правоохранительной деятельности органов внутренних дел в данном направлении, однако, принимая новые административно-правовые и организационные резолюции по рассматриваемому вопросу, руководство констатировало сохранение диссонанса между потенциалом служб и подразделений полиции и их реальным вкладом в профилактику правонарушений несовершеннолетних.

Думается, что в исходных положениях утверждаемых решений допускались и продолжают допускаться схожие методологические погрешности: значимый объем превентивной деятельности поручался преимущественно одной небольшой службе, одной категории сотрудников полиции — инспекторам подразделений по делам несовершеннолетних, неспособным без подключения иных служб и подразделений полиции, других органов и учреждений системы профилактики компетентно, комплексно и на должном уровне максимально решать задачи по предупреждению подростковых правонарушений, протекции их прав и свобод.

Постоянное взаимодействие инспекторов полиции по делам несовершеннолетних с иными органами и учреждениями в предупредительной административной деятельности является жизненной потребностью, обусловленной их головной ролью в профилактической деятельности полиции, соблюдении молодежью общественного порядка и общественной безопасности на обслуживаемой территории, а также ощутимым объемом имеющихся полномочий. Осуществление координации деятельности представляет собой непростой комбинационный управленческий процесс, предписывающий сотрудникам подразделения полиции по делам несовершеннолетних, их руководителям постоянный рост уровня профессиональной подготовки, инициативность, повышение авторитета среди граждан. Конструктивная организация взаимодействия во многом определяет итоговые результаты

работы по профилактике предделиктного поведения, административных правонарушений и подростковых преступлений.

Сейчас скоординированная правоохранительная административная деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних остро нуждается в фундаментальном совершенствовании по целому ряду направлений. В частности, в сфере правоприменения материальных и процессуальных норм административного права следует вырабатывать единообразные, не противоречащие законодательству подходы. Помимо этого, требуют частичной коррекции и сами административно-правовые нормы как в части мер принуждения по отношению к несовершеннолетним правонарушителям, так и в контексте протекции установленных законодателем интересов и неотъемлемых прав и свобод детей.

На практике помощь общественности касательно рассматриваемой проблемы в данное время охватывает лишь процедуры нематериальной, на инициативных началах поддержки работы как органов и учреждений государственной системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних. Наряду с этим, включение общественности в превентивную деятельность подразумевает ее необходимую причастность к оформлению государственной политики в данной сфере, а в добавление к этому – и осуществление общественного контроля за правозащитной и правоохранительной административной деятельностью субъектов указанной системы на всех уровнях в целях обнаружения и принятия экстренных мер по фактам противозаконного использования представителями власти своих полномочий или неисполнения (ненадлежащего исполнения) обязанностей, возложенных на них.

Организация административной деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не может быть одинаковой для всех субъектов федерации многонациональной России, она должна предельно учитывать региональные, социальные, национальные, демографические, религиозные и иные особенности, их административный, кадровый, экономический потенциалы, традиции. Предпринимаемые органами государственной власти правоохранные и правоохранительные меры по оздоровлению среды несовершеннолетних имеют преимущественно отрывочный характер, охватывают лишь некоторые направления области социализации подрастающего поколения, реализация которых

усложнена нерешенностью сопредельных и пограничных проблем. В значительной степени такая ситуация связана с дефицитом инновационной административной политики по препятствованию правонарушениям несовершеннолетних лиц.

На сегодня, оформляя и обобщая со значительным отставанием теоретические знания о системе превенции правонарушений несовершеннолетних в России, протекции их прав и свобод, административно-правовая наука охватывает лишь современную или прошлую их правозащитную и правоохранительную административную деятельность. Наряду с этим, предмет исследования должен быть не только обстоятельно рассмотрен и объяснен. Эволюция научного знания нереальна без прогнозов развития, так как последнее придает ей целеустремленный, организующий характер, служит способом выработки и уточнения гипотез. В научном предвидении открывается возможность теоретической мысли обгонять эмпирический уровень постижения бытия, а нынешнее состояние любого объекта, имеющее свои истоки в минувшем, можно модернизировать через отражение в настоящем только в том случае, если оно устремлено в перспективу.

Итак, долгосрочное концептуальное административное реформирование подразделений полиции по делам несовершеннолетних в Российской Федерации должно пройти в хронологическом порядке три этапа.

Первый этап (2022–2023 годы) — проведение комплекса последовательных мероприятий по усовершенствованию административно-правовой базы, регламентирующей функционирование подразделений полиции по делам несовершеннолетних в современных условиях. Дополнительно планируется принятие новых федеральных законов «О взаимодействии органов и учреждений по профилактике правонарушений несовершеннолетних» и «О социальных гарантиях работникам (служащим, сотрудникам) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации». Итогом первого этапа должны стать укрепление административно-правовых, правозащитных и правоохранительных начал в деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних, стабилизация обстановки в рассматриваемой сфере, предотвращение отрицательных последствий, произошедших в молодежной среде в конце XX века, которые предотвратить существующими мерами не представляется возможным.

Второй этап (2024–2025 годы) — вследствие осуществления мер по появлению дополнительных социальных гарантий у подразделений полиции по делам несовершеннолетних, улучшения финансового обеспечения, ресурсного снабжения подразделений полиции по делам несовершеннолетних, оптимизации взаимодействия, усиления контроля и увеличения дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за невыполнение, ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей по защите прав и свобод, предупреждению правонарушений несовершеннолетних планируется улучшение результатов правозащитной и правоохранительной административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

Третий — заключительный (оценочный) — этап (приблизительно 2030 год) должен отразить положительный результат проведенной административной реформы подразделений полиции по делам несовершеннолетних. Правонарушения и преступления несовершеннолетних являются крайне рецидивными и, даже если подросток, будучи несовершеннолетним, повторно не совершал противоправные деяния, то при наступлении совершеннолетия, в случае если он не социализировался, отвергнут обществом, не имеет учебы, работы, он может вновь повернуться в сторону противоправного поведения. Поэтому, если ребенок совершил первое запрещенное законом деяние в двенадцать лет, а вернулся к противозаконному прошлому в двадцать два года — это отрицательный результат правозащитной и правоохранительной административной деятельности как системы превенции деликтов несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних. В случае, к примеру, с реформой преобразования милиции в полицию, оценка реформы может быть дана через несколько лет, в нашем же случае потребуются весьма значительный период, однако, если реформа подразделений полиции по делам несовершеннолетних даст положительный результат и приведет к качественному прогрессу в среде молодежи, уровень жизни в России качественно улучшится.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты¹:

1. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде): Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14 декабря 1990 года // Сборник стандартов и норм организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992 год.

2. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по осуществлению Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей 30 сентября 1990 года) // Дипломатический вестник. — 1992. — № 6. — С. 10.

3. Конвенция о правах ребенка. Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 7 ноября 1990 года № 45. — Ст. 955.

4. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила») (приняты на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 1985 года) // Советская юстиция. — 1991. — № 12–14.

5. Декларация прав ребенка (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1959 года) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. — Москва: Юридическая литература, 1990. — С. 385–388.

6. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. — 1993. — 25 декабря. — № 237 (первоначальный текст); Российская газета. 2020. — 4 июля. — № 144 (актуальная редакция).

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 07.01.2002. — № 1 (ч. 1).

8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // СЗ РФ. — 26.12.2001. — № 52 (ч. 1). — Ст. 4921.

¹ Все нормативные правовые акты смотреть с последующими изменениями и дополнениями.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 16.06.1996. — № 25. — Ст. 2954.

10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ // СЗ РФ. — 01.01.1996. № 1. — Ст. 16.

11. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 27.06.2016. — № 26 (часть I). — Ст. 3851.

12. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 31.12.2012. — № 53 (ч. I). — Ст. 7598.

13. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. — 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.

14. Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. — 03.01.2011. — № 1. — Ст. 48

15. Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. — 28.04.2008. — № 17. — Ст. 1755.

16. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. — 28.06.1999. — № 26. — Ст. 3177.

17. Федеральный закон № 2202-1 от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 года № 8. — Ст. 366.

18. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. — 07.09.2009. — № 36. — Ст. 4312.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ. — 11.11.2013. — № 45. — Ст. 5829.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ. — 08.05.2006. — № 19. — Ст. 2093.

21. Приказ МВД России от 28 июня 2021 года № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

22. Приказ МВД России от 29 марта 2019 года № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

23. Приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 17.03.2014. — № 11.

24. Приказ МВД России от 9 апреля 2013 года № 198 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» // Российская газета. 2013. — 26 июня. — № 136.

25. Приказ МВД России от 1 сентября 2012 года № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» // Российская газета. 2012. — 17 декабря. — № 290.

26. Приказ МВД России от 18 декабря 2003 года № 1005 «Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

27. Приказ Минздрава России и МВД России от 20 августа 2003 года № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел» // Российская газета. 2003. — 234 сентября. — № 190.

28. Приказ Минтруда России и МВД России от 20 июня 2003 года № 147/481 «О взаимодействии органов и учреждений социальной защиты населения и органов внутренних дел в организации профилактической работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними».

Основная литература:

1. Ветошкин С. А. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие для бакалавриата и специалитета. — Москва: Юрайт, 2019. — 242 с.

2. Грибанов Е. В. Научно-практический комментарий к федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности

и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный). — Москва: Проспект, 2021. — 688 с.

3. Кирюхин В. В. Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: исторические, теоретические и правовые аспекты: монография. — Москва: САМ Полиграфист, 2019. — 256 с.

4. Севрюгин В. Е., Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних: организационно-правовые аспекты: монография. — Тюмень: Тюменский государственный университет, 2016. — 172 с.

Дополнительная литература:

1. Васильева В. Н., Лобченко Л. Н., Пащенко Л. В. Безнадзорность и беспризорность в России: исторический, правовой и социологический анализ решений проблемы: учебное пособие / под ред. В. Н. Васильевой. — Мурманск: Мурманский арктический государственный университет, 2020. — 187 с.

2. Гинцяк Л. Ф., Ильченко В. Н. Субъекты профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие / под ред. К. А. Шпека. — Екатеринбург: Уральский государственный педагогический университет, 2018. — 141 с.

3. Ильгова Е. В., Зайкова С. Н., Стародубов А. А. Рекомендации для специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по формированию навыков дистанционной профилактической работы с несовершеннолетними и их законными представителями в условиях современных вызовов: методическое пособие. — Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2021. — 84 с.

4. Кирюхин В. В., Пестов Н. Н., Ускова А. С. Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие. — Москва: Академия управления МВД России, 2020. — 112 с.

5. Кирюшин В. В. Основы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: курс лекций. — Вологда: Вологодский государственный университет, 2017. — 107 с.

6. Колпакова Л. А., Рудаков А. М. Система ювенальной юстиции в России и за рубежом: история и современность: монография. — Вологда: Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, 2016. — 109 с.

7. Помогалова Ю. В., Демидова О. В. Профилактика правонарушений несовершеннолетних (административно-правовой, уголовно-правовой, уголовно-исполнительный аспекты): учебное пособие. — Воронеж: Воронежский институт Федеральной службы исполнения наказаний России, 2015. — 79 с.

8. Рабец А. М. Ювенальное право Российской Федерации: учебник и практикум. — 4-е изд., пер. и доп. — Москва: Юрайт, 2020. — 362 с.

9. Самохина А. В. Исторический опыт и современные проблемы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учебно-методическое пособие. — Челябинск: Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет, 2021. — 79 с.

10. Шестакова Л. А. Реализация концепции ювенальной юстиции в производстве по делам несовершеннолетних в Российской Федерации: монография. — Москва: Юрлитинформ, 2016. — 280 с.

Для заметок

Учебное издание

Беженцев Александр Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Курс лекций

Корректор *Корчуганова И.А.*
Компьютерная вёрстка *Мамедова А. Х.*
Дизайн обложки *Савиных А. И.*

ISBN 978-5-91837-513-6



Подписано в печать 17.12.2021. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая 18,25 п. л.

Тираж 300 экз. (1-й завод 1–100 экз.). Заказ № 78/21

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1