

МВД России
Санкт-Петербургский университет

А. А. Беженцев

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Санкт-Петербург
2022

УДК 351.74
ББК 67.401.213
А 31

Беженцев А. А.

А 31 Административно-правовое регулирование системы профилактики правонарушений несовершеннолетних: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 160 с.

ISBN 978-5-91837-638-6

Монография включает комплексное исследование актуальных проблем административно-правового регулирования и организации деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних с акцентированием внимания на превентивной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

Предназначена для юристов, работников субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, сотрудников правоохранительных органов, преподавателей, курсантов, слушателей, адъюнктов образовательных организаций высшего образования МВД России.

**УДК 351.74
ББК 67.401.213**

Рецензенты:

Дизер О. А., доктор юридических наук, доцент,
заместитель начальника (по научной работе)

Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина;

Кулагина Ю. В., начальник Управления организации
деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений
по делам несовершеннолетних Главного управления МВД России
по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области

ISBN 978-5-91837-638-6

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Особенности структурирования, функционирования органов и учреждений, осуществляющих защиту прав, свобод и профилактику административных правонарушений несовершеннолетних	13
§ 1. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, перспективы рационализации организации деятельности	13
§ 2. Административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций по профилактике правонарушений учащихся и оказанию помощи несовершеннолетним	26
§ 3. Модернизация деятельности органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления несовершеннолетними лицами алкогольных напитков и наркотических средств	43
§ 4. Способы повышения эффективности правоохранительной административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел	53
Глава 2. Характеристика отдельных направлений административной деятельности по предупреждению предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних	71
§ 1. Административная деятельность по предупреждению продажи несовершеннолетним алкоголя и вовлечения их в употребление спиртных напитков	71
§ 2. Взаимодействие служб и подразделений субъектов государственной системы превенции подростковых деликтов, охраны их прав в деятельности по профилактике предделиктного поведения и административных правонарушений несовершеннолетних	87
§ 3. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних правонарушителей	115
§ 4. Понятие и особенности административной ответственности несовершеннолетних	123
Заключение	135
Список литературы.....	146

*Начало есть более чем
половина всего!*

Аристотель

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы монографического исследования. Процедуры перевоплощений 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, решающих сложнейшие вопросы протекции конституционных прав, законных интересов и процветания ее граждан. В целях решения широко-масштабных 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, гарантирования законных прав и интересов несовершеннолетних пока не происходит.

Асоциальное поведение и административные правонарушения молодых людей характеризуются динамичностью и высоким уровнем активности. Человек, начавший совершать правонарушения в раннем возрасте, тяжело поддается исправлению и переориентации и, зачастую, представляет собой потенциальный резерв для «взрослой» и рецидивной преступности. Это подтверждается тем, что, по официальным данным правоохранительных органов, на сегодня каждое второе расследованное преступление совершено лицами, ранее уже совершавшими преступления¹.

Коренные проблемы лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, осложняются тем, что отечественное административное законодательство на современном этапе не сбалансированно, не последовательно и не предоставляет в соответствующей степени прочную юридическую протекцию несовершеннолетним гражданам от жестокого обращения в семье, в образовательных, воспитательных, трудо-

¹ Официальные статистические данные за 2022 год ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России». — URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/12187987>.

вых организациях. Требуют перспективного уточнения также административно-правовые меры противодействия детской безнадзорности, беспризорности, попрошайничества, проституции, наркомании, токсикомании, алкоголизма.

Значимое воздействие на формирование отрицательных склонностей в подростковой среде оказывает, кроме того, асинхронность и значительное запоздание реагирования различных государственных и муниципальных органов и учреждений, 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 никакая 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 наиболее положительного результата всей системы предупредительную деятельность надлежит выстраивать на элементах синхронизированной совокупной координации деятельности функционально специализированных субъектов, аглометрированных 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 стараний 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 таких критических общественных явлений, как предделиктное поведение, административные и иные правонарушения несовершеннолетних, подразделениями органов внутренних дел (полиции) 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.

В сложившихся условиях большое значение имеет выработка и обоснование новых концептуальных положений, формирующих теоретическую основу современной модели системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Более того, для тщательной дифференциации полномочий, ликвидации параллелизма и дублирования функций, в более отчетливом формулировании нуждаются задачи органов системы профилактики административной деликтности несовершеннолетних. Вышеизложенные обстоятельства обуславливают научную и практическую актуальность монографического исследования.

Степень научной разработанности темы монографического исследования. Проблемы профилактики подростковой безнадзорности и правонарушений в дореволюционный и советский период рассматривалась в работах ученых-специалистов (историков, юристов, педагогов): Е. В. Болдырева, Л. М. Василевского, А. А. Герцензона, Н. М. Гуськова, В. Д. Ермакова, К. Е. Игошева, Г. М. Миньковского, А. А. Пионтковского, Н. К. Семерневой, В. А. Сухомлинского, С. А. Сысоева, Н. С. Таганцева. Влияние социально-экономических причин на формирование противоправных взглядов несовершеннолетних исследовались в плоскости рассматриваемых вопросов юристами, социологами, педагогами, психологами: Ю. М. Антонян, А. А. Бакаев, А. В. Бабушкин, О. И. Бекетов, Л. И. Беляева, О. Н. Ведерникова, В. М. Волошин, Л. В. Готчина, Я. И. Гилинский, В. В. Денисенко, О. А. Дизер, Р. С. Дмитриевский, А. О. Дрозд, А. Э. Дубоносова, Г. И. Забрянский, Т. М. Занина, А. В. Заряев, Д. З. Зиядова,

С. М. Зырянов, А. Н. Ильяшенко, Н. Н. Кадырова, И. А. Кобзарь, М. В. Костенников, А. А. Кочин, Н. И. Крюкова, Н. И. Кудрявцева, О. В. Лукичев, С. Ф. Мазурин, В. Д. Малков, Э. Б. Мельникова, Л. Ю. Михеева, Н. И. Остапенко, В. Г. Павлов, Л. В. Павлова, В. А. Плешаков, Л. М. Прозументов, А. Г. Сапрунов, О. Н. Терехова, В. С. Харламов, В. Н. Хорьков, Г. В. Шевченко и других.

Отдельные вопросы административно-правового регулирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних изучались в диссертациях А. С. Арутюняна, С. Л. Банщиковой, С. С. Бойко, Л. С. Буториной, Е. О. Винниченко, С. В. Волковой, А. Г. Головкиной, Е. В. Горбачевой, Д. В. Деменчук, А. О. Долговой, Ж. П. Дорофеевой, О. М. Дорошенко, В. Н. Закопырина, Б. В. Зыкина, Е. В. Зыкиной, Е. В. Ильговой, А. Н. Кимачева, Е. Ю. Корчагиной, А. Н. Кривоносова, А. В. Лапшина, В. А. Минор, Р. В. Морозовой, С. С. Нехорошевой, Т. Ю. Новиковой, Т. В. Обыденовой, А. В. Ольшевского, А. А. Плотникова, В. И. Попова, И. В. Предеиной, Т. А. Смагиной, Л. А. Стеблецовой, О. Ю. Таибовой, А. Ю. Томилова, И. П. Черниковой, Е. Ю. Чумаровой, О. М. Юнусовой.

Помимо этого, определенные элементы предупреждения правонарушений несовершеннолетних анализировались такими зарубежными учеными, как: D. H. Bayley, M. Chávez-García, S. Daniel, N. E. Dowd, R. Evans, D. P. Farrington, J. Graham, T. Grisso, R. Loeber, R. Merton, W. Miller, T. Newburn, Ph. Robert, W. Sheldon, D. J. Shoemaker, G. N. Vincent.

Оценка научной литературы показывает факт многолетнего масштабного опыта проработки вопросов, напрямую или опосредованно касающихся данного научного изыскания. Однако, несмотря на плюсы этих работ, следует отметить, что перечисленные авторы в основном фрагментарно исследуют определенные вопросы функционирования системы недопущения правонарушений несовершеннолетних, многие исследования носят комментаторский характер или являются чисто прикладными, посвящены организации работы отдельных органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, одному или нескольким аспектам их профессиональной деятельности и, как правило, либо предупреждению совершения административных правонарушений, либо раскрытию и расследованию преступлений несовершеннолетних.

Концептуальных монографических изысканий и диссертационных исследований теоретических, прикладных, управленческих, административно-правовых проблем деятельности субъектов превен-

ции правонарушений несовершеннолетних с акцентированием внимания на увеличении превентивного потенциала правоохранительных органов за последние годы не проводилось. По этой причине недостаточной является источниковедческая платформа рассматриваемых вопросов, содержащая, в лучшем случае, лишь обозначение тех или иных проблем.

Кроме того, произошедшие за минувшие десятилетия радикальные преобразования в государственном устройстве диктуют потребность в проведении комплексных передовых исследований по профилактике делинквентного поведения несовершеннолетних. Опираясь на высказанные суждения, констатируем, что значимость темы монографии обусловливается потребностью интенсификации решения двух взаимосвязанных проблем: генерирования целостного теоретического базиса для модификации системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и научной разработки на этой платформе концептуальных мер ее перспективного усовершенствования.

В качестве **объекта научного исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и функционирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Предметом научного исследования являются: теоретические основания формирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в современной России; правовые и организационные механизмы ее функционирования, обеспечивающие объединение профилактического потенциала органов публичной власти и институтов гражданского общества; правозащитная и правоохранительная практика государственных и негосударственных структур, ориентированная на превенцию административной деликтности несовершеннолетних.

Цель научного исследования заключается в формировании перспективной концепции реформирования системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, разработки в ее рамках пакета предложений по оптимизации и обновлению законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

Достижение обозначенной цели обуславливает постановку и решение ряда **научных задач**:

— анализ причинного комплекса, обуславливающего административную деликтность несовершеннолетних, как сложного сочета-

ния феноменов антиобщественного поведения и правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет;

— раскрытие сущности и содержания основополагающих понятий и терминов, лежащих в основе авторской модели системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;

— обоснование авторской классификации государственных и негосударственных органов, организаций и учреждений, институтов гражданского общества, выступающих субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;

— формулирование основных положений авторской концепции функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, учитывающей: а) институционально-функциональную модернизацию государственных и негосударственных структур как субъектов превенции; б) рационализацию правовых воздействий на предупреждение предделиктного и деликтного поведения несовершеннолетних; в) повышение эффективности мер административной ответственности несовершеннолетних и лиц, ответственных за их воспитание;

— формирование доктринальных научных предложений по совершенствованию действующего законодательства, устанавливающего основы административно-правового регулирования отношений в сфере предупреждения и пресечения деликтивного поведения несовершеннолетних.

Методология и методы исследования. Монография 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 работе, достигается за счет совокупного использования общих и частных методов научного познания. Тема исследования, как крайне важная государственная проблема максимально широкого диапазона, потребовала использования обширного числа разнообразных методов. При ее разработке применялись специальные общенаучные и частнонаучные, теоретические, прикладные и эмпирические методы: общеправовой, общесоциологический, структурно-функциональный, логико-теоретический, статистический, экспертных оценок, формально-юридический, историко-юридический, сравнительный правовой, ме-

тод толкования норм права и другие; а также такие методы, как аналогия, анализ, индукция, дедукция, обобщение и классификация.

Эмпирическую основу монографического исследования составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, сведения представленные в ежегодных докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О положении детей в Российской Федерации», материалы заседаний Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, комиссий субъектов федерации, данные Всероссийского центра изучения общественного мнения о защите прав несовершеннолетних, информационные ресурсы общероссийского портала комиссий по делам несовершеннолетних, официальных сайтов уполномоченных по правам ребенка, фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, сайта «Гражданское общество детям России», сведения единой межведомственной информационно-статистической системы, а также МВД России.

В период работы над монографическим исследованием автором было проведено социологическое исследование с применением анкетирования по актуальным проблемам административно-правового регулирования профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, в ходе которого были опрошены респонденты-эксперты, преимущественно работающие с детьми¹.

Помимо этого в качестве эмпирического материала использовались: данные, полученные из ответов на запросы сведений из 35 управлений МВД России субъектов Российской Федерации, 8 управлений на транспорте МВД России по федеральным округам²; официальные статистические данные органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, исследования результатов выборочных опросов, бесед по теме исследования с их представителями³; результаты изучения материалов судебной, прокурорской и полицей-

¹ Автором опрошено 320 экспертов из 25 субъектов федерации (респонденты: член (секретарь) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав — 30 чел.; сотрудник органов внутренних дел — 240 чел.; сотрудник учреждения уголовно-исполнительной системы — 20 чел.; работник общеобразовательной, профессиональной образовательной организации — 30 чел.).

² Основания предоставления информации — расчет-рассылки (по инициативе автора) запросов начальника Санкт-Петербургского университета МВД России с 2009 по 2022 годы.

³ Сведения собирались и анализировались автором в течение 15 лет.

ской практики, а также материалов научно-практических конференций, относящихся к рассматриваемой проблематике.

Использован также личный опыт правоохранительной службы автора в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Научная новизна работы. Монография является одной из первых современных работ, направленных на формирование концепции реформирования системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних в целях решения крупной научной задачи по перспективному развитию рассматриваемой системы в Российской Федерации.

Научная новизна монографического исследования состоит в следующем.

Сформирована авторская концепция административной реформы системы профилактики правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, предложены три ее стадии с оценкой эффективности к 2035 году.

Предложено авторское определение государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, дана классификация ее органов и учреждений, которые дифференцируются на специализированные государственные и общественные органы и учреждения, приоритетной задачей которых является профилактика правонарушений лиц указанной категории и защита их прав, и неспециализированные субъекты, которые занимаются данной деятельностью факультативно вместе с иными функциями.

На основе анализа сведений правовой статистики, социологических опросов, научных материалов оценено современное состояние предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации, уточнена эффективность современной правозащитной и правоохранительной деятельности государственных органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Аргументирована потребность оптимизации административно-правовых основ правозащитной и правоохранительной деятельности по профилактике деликтов несовершеннолетних, представлены содержание и структура рекомендуемых к транспарентному обсуждению и принятию нормативно-правовых актов по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, предупреждения их противоправного поведения.

Предложены пути совершенствования правозащитной и правоохранительной деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних с акцентированием внимания на взаимодействии в направлении защиты прав и свобод лиц, не достигших восемнадцати лет, превенции их административных правонарушений и преступлений.

Дано обоснование путей перехода к использованию в органах и учреждениях системы профилактики правонарушений несовершеннолетних новых информационных технологий ведения предупредительной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость монографического исследования. Предложенные в монографии положения и выводы дополняют положения административного права, раскрывающие современные вопросы организации деятельности системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений 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 рассматриваемой системы. Результаты исследования могут эффективно использоваться в образовательном процессе высших учебных заведений юридического профиля при проведении всех видов занятий по дисциплинам правоохранительной направленности и дисциплинам административно-правового цикла.

Совокупность имеющихся в работе доктринальных положений может быть использована в практической деятельности федеральных, региональных, муниципальных, негосударственных органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, институтов гражданского общества, возможно их использование в принятии новых и обновлении существующих законодательных актов.

Структура монографии обусловлена предметом, целью и задачами научного исследования и состоит из введения, основной содержательной части, заключения, списка нормативно-правовых актов и библиографических источников.

В конце вступительного слова, выразим надежду, что учет и реализация высказанных в монографии предложений и рекомендаций оптимизационного характера будет благосклонно воспринята как научным сообществом, так и правоприменителями, и по завершении дискуссий, позволит качественно усовершенствовать ситуацию в России в сегменте превенции административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц.

ГЛАВА 1

ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРИРОВАНИЯ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ПРОФИЛАКТИКУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*Комитет как мягкое кресло:
легко оказаться в нем,
но трудно выбраться!*

Эндрю Маккензи

§ 1. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, перспективы рационализации организации деятельности

Центральное место среди субъектов системы профилактики административных правонарушений несовершеннолетних, занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), реализующие административно-юрисдикционную деятельность¹ в отношении несовершеннолетних правонарушителей и родителей должным образом не исполняющих своих непосредственных обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению детей, осуществляющие (на сегодняшний день) согласованность работы и контроль за превентивной правозащитной и правоохранительной деятельностью всех субъектов предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних².

В российской научной литературе обозначается роль и место КДНиЗП как важного звена в системе управления делами государства, вырабатывающего положительное общественное мнение, спо-

¹ Подробнее о дефиниции административно-юрисдикционной деятельности см.: Каплунов А. И., Дрозд А. О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. — 2012. — № 4 (30). — С. 32–33.

² Об истории КДНиЗП см.: Зырянов С. М. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: от прошлого к настоящему // В сборнике: Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: материалы международной научно-практической конференции. — Санкт-Петербургский университет МВД России; сост.: А. В. Тарасов, П. Ф. Телепнев, 2016. — С. 145–149; Андреева М. А., Редькина Е. А. Комиссия по делам несовершеннолетних: ретроспективный анализ // Современная наука: теория и практика. — 2014. — № 3 (7). — С. 21–29.

собного обнаружить условия, отрицательно влияющие на формирование личности несовершеннолетнего, и оказать соразмерное противодействие данным фактам, поддержать молодого человека в его становлении как члена социума и, следовательно, защитить его права и законные интересы¹.

Имеется множества позиций по определению места в органах власти комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с точки зрения А. Н. Дерюги, КДНиЗП, являясь органами государственной власти, по своему составу сдвигаются к органам общественной самостоятельности². По мнению А. О. Долговой, в целом комиссии нельзя отнести ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления³, их следует рассматривать как «специальные публичные образования, наделенные властными полномочиями, которые не выходят за рамки системы профилактики»⁴.

На современном этапе правозащитная и правоохранительная деятельность комиссий регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»⁵ (далее Примерное положение).

¹ См.: 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: сб. науч. ст. — М., 2013. — Вып. 4. — С. 101–106; Беженцев А. А. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений несовершеннолетних, перспективы модернизации административной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России (рубрика «Конституционное право, административное право, административная деятельность»). — СПб., 2017. — № 1 (73) (март). — С. 52.

² Дерюга А. Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти в Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. — 2008. — № 3. — С. 25–28.

³ Этой же точки зрения придерживается Е. В. Ильгова (См.: Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Законность. — 2007. — № 5. — С. 34–56).

⁴ 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. — С. 96.

⁵ СЗ РФ. 11.11.2013, — № 45. — Ст. 5829.

В настоящее время КДНиЗП комплексно выполняют свою профилактическую административную деятельность на трех различных уровнях, агломерированных в целостную систему. Первый, верхний уровень занимает Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних. Согласно Положению о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272¹, данная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

К главным задачам рассматриваемой комиссии относятся:

- соблюдение основ законодательства Российской Федерации в правозащитной и правоохранительной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- разработка согласованных подходов к решению основных вопросов, касающихся приоритетных направлений деятельности, связанной с профилактикой предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, протекцией их прав;

- выработка предложений и рекомендаций органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, а также организационно-методическое обеспечение административной деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанном сегменте, ее мониторинг;

- проведение на федеральном уровне межведомственных мероприятий, сконцентрированных на решении вопросов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, протекции их законных прав;

- непрерывное информирование Правительства Российской Федерации об административной деятельности комиссий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав, об адекватности и результативности мер, принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области деятельности;

¹ Российская газета. — 23 июля 2006.

- защита материнства и детства в части обеспечения и соблюдения социальных гарантий в соответствии с законодательством России;
- профилактические меры, направленные на формирование здорового образа жизни, патриотизма гражданина Российской Федерации.

На базе Саратовской государственной юридической академии успешно действует Центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В рамках работы центра ученые-юристы активно работают в сфере разработки проектов правовых актов, регламентирующих правозащитную и правоохранительную деятельность КДНиЗП, проводят научные исследования по проблемам функционирования комиссий, разрабатывают методический инструментарий, требуемый в их работе¹.

Для обеспечения взаимодействия органов исполнительной власти субъекта федерации по предупреждению предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних, проекции их неотъемлемых прав и законных интересов губернаторами и мэрами утверждаются Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав при руководителе соответствующего субъекта федерации.

Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав не регламентирует точного состава комиссий по делам несовершеннолетних второго уровня — субъекта Российской Федерации, но, как правило, их число составляет более десяти человек. Чаще всего это председатель Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности, Уполномоченный по правам ребенка в субъекте федерации, заместитель начальника полиции по охране общественного порядка органа внутренних дел по субъекту федерации, председатель Комитета по молодежной политике, председатель Комитета по труду и занятости населения, председатель Комитета по здравоохранению, заместитель председателя Комитета по социальной политике, заместитель председателя Комитета по культуре, заместитель председателя Комитета по физической культуре и спорту, начальник Управления по опеке и попечительству, начальник подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел по субъекту федерации, начальник Управления Федеральной службы

¹ Подробнее о работе Центра см.: Малько А. В. Обзор итогов III Всероссийского совещания по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав «О Применении в отношении несовершеннолетних медиативных технологий и работе служб медиации» (г. Уфа, 8–9 ноября 2016 года) // Юридическая наука. — 2016. — № 6. — С. 180–182.

исполнения наказаний, начальник отдела воспитательной работы и дополнительного образования Комитета по образованию, главный детский психиатр субъекта федерации, прокурор по надзору за соблюдением законов, относящихся к несовершеннолетним, депутаты профильных комиссий законодательного органа субъекта федерации.

Основная задача КДНиЗП субъекта Российской Федерации (второго уровня) — это, прежде всего, управление и методическое руководство организацией деятельности комиссий муниципальных образований. Большим пробелом является то, что ответственные секретари комиссий по делам несовершеннолетних районов, городов, районов в городах и иных муниципальных образований, которые как раз и готовят все материалы для заседания комиссии и протоколы по их результатам в состав КДНиЗП субъекта федерации не входят. Ввиду этого они не имеют возможности очно участвовать в обсуждении самых проблемных вопросов в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних на уровне всего региона, не высказывают своих предложений по оптимизации данной деятельности. Поэтому для восполнения такого недочета, мы считаем необходимым дополнить ст. 8. (о составе комиссии) Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав нормой права следующего содержания: «В состав комиссий субъектов Российской Федерации в обязательном порядке входят все ответственные секретари муниципальных комиссий».

Основными функциями КДНиЗП второго уровня — субъекта Российской Федерации являются: координация и контроль за административной деятельностью органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних; контроль за соблюдением прав и законных интересов в части обеспечения охраны жизни и здоровья, условий воспитания, обучения, труда и содержания несовершеннолетних граждан; организация индивидуальной профилактической работы в отношении семей с детьми, находящихся в социально-опасном положении; рассмотрение персональных дел в отношении несовершеннолетних и их законных представителей в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъекта федерации.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав третьего, нижнего уровня — по городу, району, району в городе, иному муниципальному образованию строят свою деятельность во взаимодействии с различными подразделениями, занимающимися вопроса-

ми протекции прав несовершеннолетних, превенции административных и иных правонарушений: отделами образования, отделами здравоохранения, отделами социальной защиты населения, органами внутренних дел, городскими учреждениями, центрами занятости населения, органами местного самоуправления района. КДНиЗП данного уровня¹ реализуют полномочия по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов молодых людей, социально-педагогической реабилитации подростков, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий на территории муниципального образования.

На заседаниях муниципальных КДНиЗП рассматриваются вопросы профилактики безнадзорности и административных правонарушений, наркомании, алкоголизма несовершеннолетних, организации досуга, отдыха, оздоровления и трудовой занятости детей, предупреждения повторной преступности и общественно-опасных деяний несовершеннолетних. По результатам рассмотрения вопросов

¹ Множество исследований посвящено именно муниципальным КДНиЗП. См., к примеру: Таибова О. Ю. Деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (на примере Ивановского муниципального района) // Научный поиск. — 2016. — № 1.2. — С. 53–56; Маринкин Д. Н., Нугаева В. Р. Эффективность деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике преступности несовершеннолетних (на примере Пермского края) // Вестник Прикамского социального института. — 2016. — № 3 (75). — С. 24–29; Ильгова Е. В., Фрол Я. О. Сравнительный анализ регионального законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних (на примере Дальневосточного федерального округа) // Право. Законодательство. Личность. — 2016. № 1 (22). — С. 35–38; Демидова-Петрова Е. В. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъект специального предупреждения преступности несовершеннолетних (по материалам республики Татарстан) // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 6. — С. 116–121; Косорукова Е. В. О деятельности специализированных комиссий по защите прав несовершеннолетних в республике Татарстан // Общество и право. — 2012. — № 5 (42). — С. 148–152; Титов Д. В. Взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти в сфере профилактики девиантного поведения несовершеннолетних (на примере г. Азова Ростовской области) // Юрист–Правоведь. — 2009. — № 4. — С. 105–108.

принимаются конкретные решения, направленные на совершенствование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на обслуживаемой территории.

Муниципальными комиссиями ведется индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. Хорошим показателем работы является выведение семей из подобного положения, в связи с улучшением ситуации. Принимая меры по защите прав и законных интересов несовершеннолетних жителей, районными комиссиями принимаются постановления по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, даются соответствующие поручения органам и учреждениям системы превенции безнадзорности и административной деликтности несовершеннолетних, положительным показателем их работы является реализация данных поручений. Рассматриваются обращения граждан в виде жалоб и заявлений. Решаются вопросы оформления документов и социальных пособий, организации летнего отдыха и трудоустройства несовершеннолетних, разрешения конфликтных ситуаций, реализации права на образование, оказания юридической, социальной, психолого-педагогической помощи, проводятся консультации по привлечению к административной ответственности. В суды подаются исковые заявления в интересах несовершеннолетних, большая часть которых связана с лишением родительских прав граждан, злостно уклоняющихся от обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей.

Во исполнение п.п. 4 п. 2 ст. 11 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений. С целью оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве, социализации таких подростков муниципальные комиссии осуществляют взаимодействие с воспитательными колониями и специальными учебно-воспитательными учреждениями закрытого типа.

На заседаниях рассматриваются дела об административных правонарушениях несовершеннолетних и родителей. Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав реализуется комплекс разноплановых мероприятий, направленных на раннюю профилакти-

ку противоправного поведения несовершеннолетних, а также жестокого обращения с детьми.

В некоторых регионах России образованы и успешно функционируют Общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав которые образуются, как правило, при администрациях городов, районах в городах и сельских поселениях. Они организуют свою работу на общественных инициативных началах и в своей деятельности координируют усилия с КДНиЗП¹.

В наши дни, в деятельности КДНиЗП возникло немало проблем, требующих их скорейшего и полного решения. К примеру, ст. 8. Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав определяет, что членами муниципальных комиссий могут быть руководители или заместители руководителей органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных и муниципальных органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица. Между тем количество членов законодательно не определено.

Интересное мнение высказано по поводу штатной численности комиссий В. Н. Закопыриным, который предлагает, что количество членов комиссий должна устанавливаться исходя из численности зарегистрированного на обслуживаемой территории несовершеннолетнего населения — один член КДНиЗП на пять–десять тысяч населения в возрасте от рождения до восемнадцати лет². Однако это может привести к тому, что в некоторых муниципальных образованиях численность комиссии может быть, к примеру, десять человек, в других — более пятидесяти, а рассматривать материалы обе комиссии будут на каждого несовершеннолетнего в отдельности. Безусловно это не будет способствовать унификации правоприменительной практики КДНиЗП и отрицательно скажется на единообразии деятельности данных органов.

Мы же считаем, что для качественного выполнения возложенных на КДНиЗП обязанностей, требуется установить единое на всей

¹ Об этом см.: Злобин А. В. Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 6 (107) . — С. 52.

² Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 17.

территории России минимальное количество представителей муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в количестве не менее 28 человек. Для этого в ст. 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав требуется внести следующее дополнение: «Число членов комиссии должно составлять не менее 25 человек. На заседании должны обязательно присутствовать: председатель, заместитель председателя и секретарь». С целью обеспечения кворума работы комиссии целесообразно зафиксировать в ст. 15 Примерного положения возможность ее легитимного заседания с численностью не менее двух третей состава по списку.

Вдобавок ко всему прочему, не лишним будет и установить неперменных членов комиссии. С этой целью Примерное положение о комиссиях можно дополнить формулировкой об обязательности присутствия в комиссии руководителя (заместителя руководителя) органа местного самоуправления, начальника подразделения полиции по делам несовершеннолетних, прокурора, специалиста службы занятости, представителя органа опеки, попечительства, депутата муниципального образования, директора (социального педагога) школы или училища, детского психолога, детского психиатра-нарколога, адвоката коллегии адвокатов. Рекомендуем обязательно включить в состав членов комиссии и работника территориального подразделения предлагаемой для создания в системе органов исполнительной власти новой Федеральной службы по профилактике правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации (ФСППН России).

Предложив наше видение состава комиссий не согласимся с позицией Д. В. Деменчук, которая с точки зрения общественных начал в деятельности КДНиЗП предлагает возродить в них участие профсоюзов, трудовых коллективов и иных социальных организаций¹. Представляется, что так как к «к членам КДНиЗП должны предъявляться самые высокие требования, связанные со знанием как правовых вопросов ответственности несовершеннолетних, так и возрастной психологии девиантного поведения»², участие общественности

¹ Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — С. 8.

² Таибова О. Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex Russica. — 2015. — № 1. — С. 59.

снизит эффективность деятельности комиссий по причине вкрапления в нее достаточного количества кадров, не имеющих профильного образования и опыта работы с детьми.

В соответствии с действующим КоАП РФ некоторые составы административных правонарушений, посягающие на права и свободы несовершеннолетних, рассматриваются мировым судьей (ч. 2 ст. 6.18, 6.19, 6.20, 6.21). В предыдущем параграфе монографии мы предложили переложить их рассмотрение на КДНиЗП, однако, учитывая квалификацию судей, дополнительно рекомендуем включать в члены комиссии мирового судью участка, ближайшего к месту заседания комиссии. Учитывая его обязательное присутствие на КДНиЗП, мирового судью необходимо полностью освободить на дни заседаний комиссии от собственных слушаний.

Еще одной сложностью в работе КДНиЗП является и то, что зачастую на заседании комиссии крайне сложно разобраться в сущности и общественной опасности административного правонарушения, совершенного подростком. В настоящее время минимальный комплект служебных и процессуальных документов для рассмотрения дела об административном правонарушении на заседании комиссии состоит из протокола об административном правонарушении на несовершеннолетнего правонарушителя и сопроводительного письма в комиссию с визой руководителя органа внутренних дел, подчиненный которого составил протокол. Безусловно, в ситуациях, когда на заседании присутствует несовершеннолетний, его родитель (законный представитель) и инспектор по делам несовершеннолетних, составивший протокол, все обстоятельства дела можно досконально выяснить на месте, на заседании комиссии.

Но имеют место быть и случаи, когда протокол поступает в комиссию, на территории обслуживания которой проживает подросток-правонарушитель из другого муниципального образования, даже из не сопредельного субъекта федерации. В этом случае, даже при очном участии в заседании подростка, если в материалах дела отсутствуют развернутые объяснения несовершеннолетнего и родителя (законного представителя), нет показаний свидетелей, понятых, очевидцев, потерпевших, материалов, характеризующих несовершеннолетнего и его отношение к совершенному им административному деликту, объективно и всесторонне рассмотреть дело крайне сложно.

Предлагаем ввести обязательное очное участие в заседаниях КДНиЗП инспектора по делам несовершеннолетних органа внутрен-

них дел, составившего протокол об административном правонарушении на несовершеннолетнего, в случае, если он обслуживает территорию органа внутренних дел по субъекту федерации, где рассматривается материал об административном правонарушении. Для этого ст. 2.13 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 15 октября 2013 года № 845: «Подразделения по делам несовершеннолетних принимают участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей» требуется усовершенствовать императивной диспозицией следующего характера: 2.13.1.: «Инспектор по делам несовершеннолетних, составивший протокол об административном правонарушении, обязан принимать участие в заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав где рассматривается протокол».

В субъектах федерации, где расстояния между муниципальными образованиями составляют сотни километров, инспектора по делам несовершеннолетних должны направляться в служебные командировки, им положено выплачивать командировочные, размещение при необходимости должно осуществляться в гостинице.

Весьма спорным является и вопрос основных критериев оценки эффективности деятельности КДНиЗП¹. В Примерном положении отсутствует типовая форма отчетов о работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В некоторых субъектах федерации приняты постановления администрации «Об утверждении форм отчетов о работе муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», однако единообразия в них нет.

Преимущественно отчеты состоят из аналитической справки и таблицы. В первой текстуальной части отчета чаще всего формулируются задачи, которые являлись приоритетными для работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в отчетном пе-

¹ Детальнее об этом см.: Беженцев А. А. Критерии оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России (рубрика «Конституционное право, административное право»). — СПб., 2015. — № 1 (65) (март). — С. 28–34; он же: К вопросу об оценке эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Советник юриста (рубрика «Административные дела»). — М.: Дело и сервис, 2014. — № 10 (октябрь). — С. 3–11.

риоде, излагаются основные направления деятельности по решению указанных задач в отчетном периоде, с применяющимися при этом формами, методами работы, излагаются результаты работы по решению указанных задач, свидетельствующие о их выполнении (невыполнении). Следом идет постановка задач на следующий год и предложения по совершенствованию работы комиссии.

В табличной форме отчета указывается количество несовершеннолетних на территории, количество комиссий и штатных работников, обеспечивающих деятельность комиссии, количество заседаний комиссий, сколько рассмотрено вопросов, заслушано докладов, принято постановлений, проведено межведомственных мероприятий, направлено информационных, аналитических материалов в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав по субъекту федерации, количество входящих и исходящих документов.

Краеугольными критериями оценки работы, как правило, считается количество несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, количество несовершеннолетних делинквентов, количество рассмотренных на заседаниях комиссий дел в отношении несовершеннолетних и количество рассмотренных на заседаниях комиссий дел в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних. Заданные цифры сравниваются в количественном и процентном соотношении с результатами предыдущих годов, к сожалению, без учета отрицательности или положительности тех или иных показателей в общей картине профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Существуют и иные проблемные моменты в организации деятельности КДНиЗП. Так А. С. Дугенец считает, что: «КДНиЗП, объективно не имея возможностей для реализации многоплановых задач, фактически превратились в квазисудебные органы, деятельность которых не обеспечена надлежащей правовой базой и профессиональными кадрами, способными квалифицированно рассматривать дела». Таким образом, по его утверждению, нецелесообразно дальнейшее выполнение ими юрисдикционной функции в прежнем объеме. В ведении комиссий он предлагает оставить дела о правонарушениях, покушающихся на права и свободы лиц, не достигших совершеннолетия, и о действиях и бездействиях, совершенных должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений, родителями, законными представителями, а также иными лицами. Дела

же о собственно противоправных деяниях самих несовершеннолетних, с его позиции, разумно отнести к ведению мировых судей¹.

Как подчеркивает Е. Ю. Чумарова, выполнение КДНиЗП юрисдикционной функции применительно к подросткам-правонарушителям является нецелесообразной, а их деятельность нуждается в реформировании². Е. О. Винниченко в целях улучшения взаимодействия работы органов и учреждений системы превенции предделиктного поведения, административных и иных подростковых правонарушений предлагает «вывести из подведомственности комиссий дела об административных правонарушениях несовершеннолетних». С его позиции это существенно облегчит работу КДНиЗП и позволит им заняться решением главных координационных и предупредительных задач. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, исключенные из подведомственности КДНиЗП он предлагает вернуть в подведомственность полиции³.

Однако эти мнения дискуссионны, и подлежит обсуждению. Мы отталкиваемся, прежде всего, от необходимости комплексного подхода к решению проблемы привлечения несовершеннолетнего к административной ответственности и воспитательного аспекта функционирования КДНиЗП, на заседаниях которых подростка «обсуждают» множество состоявшихся в общественной жизни профессионалов, каждый из которых в отдельно взятом случае, приведя соответствующий пример, может реально повлиять на переориентацию молодого правонарушителя на путь законопослушного поведения. Вместе с этим, сложности в работе КДНиЗП заключаются в том, что процесс реформирования государственно-публичной власти, выразившийся в утверждении механизма самостоятельности муниципальных образований и не сопровождаемый до 2013 года внесением соответству-

¹ См. положения, выносимые на защиту в дис. ... д-ра юрид. наук А. С. Дугенца «Административная ответственность в российском праве». — М., 2006. — С. 14–15.

² Чумарова Е. Ю. О реформировании административно-юрисдикционных полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Красноярского края // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. материалов XIII междунар. науч.-практ. конф. (18–19 февраля 2010 г.). — Красноярск, 2010. — Ч. 2. — С. 49–52.

³ 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. 135.

ющих изменений в законодательство о КДНиЗП, спровоцировал неоднозначное толкование правовой природы и функционального предназначения рассматриваемых органов.

*Школа — это мастерская,
где формируется мысль подрастающего поколения,
надо крепко держать ее в руках,
если не хочешь выпустить из рук будущее!*

Анри Барбюс

§ 2. Административно-правовое регулирование деятельности образовательных организаций по профилактике правонарушений учащихся и оказанию помощи несовершеннолетним

Одними из наиболее острых и социально-значимых задач, которые стоят перед нашим обществом в настоящий момент, безусловно, являются поиск путей уменьшения роста правонарушений среди несовершеннолетних лиц и увеличение результативности правозащитной и правоохранительной административной деятельности в этой области. Важность скорейшего решения данной проблемы определена не только тем, что в России продолжает сохраняться довольно трудная криминогенная ситуация, но, прежде всего тем, что в круг организованной преступности вовлекается все больше молодых людей, преступными группами, основанными молодежью, совершаются тяжкие и особо тяжкие преступления, понижается возраст правонарушителей, а преступность обретает стабильный рецидивный характер. К сожалению, глобальная криминализация молодежной среды лишает социум перспективы в обозримом будущем достичь социального равновесия, гармонии и благополучия.

Описывая общий характер правонарушений несовершеннолетних, подчеркнем, что противозаконная деятельность молодежи, будучи определенной общими основаниями правонарушений в России, имеет свои типичные черты. Они выражаются демографическими, социально-экономическими, нравственно-психологическими и многими иными факторами, которые относятся к различным сегментам социальной жизни, возрастными, гендерными и иными отличиями личности подростков-правонарушителей от совершеннолетних.

Точками воздействия особой профилактики административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетнего возраста

лиц являются криминогенные факторы, отрицательно влияющие на морально-нравственное воспитание личности нарушителей закона, различные конфликтные условия, внешние факторы и обстоятельства, объективно содействующие совершению правонарушений и наступлению противоправного результата. К подросткам, которые наиболее часто совершают административные деликты следует относить:

- несовершеннолетних, которые самовольно бросили учебу в школах, техникумах, училищах и других учебных заведениях, не работают и ведут асоциальный образ жизни;

- трудновоспитуемых и неуспевающих учеников, регулярно нарушающих школьный режим и правила поведения в социуме;

- несовершеннолетних, условно направленных или возвратившихся из спецшкол и спецпрофтехучилищ;

- молодых людей, вернувшихся из мест лишения свободы, которым по решению суда назначены меры наказания, не связанные с лишением свободы, а также осужденных условно и переданных на перевоспитание общественности;

- осужденных учащихся, в отношении которых судами применена отсрочка исполнения приговора;

- безнадзорных подростков из числа учащихся, совершивших административные правонарушения и состоящих на учете в подразделениях полиции по делам несовершеннолетних.

Необходимо более досконально провести исследование источников и оснований, способствующих правонарушениям не достигших восемнадцатилетия лиц, и на этом фундаменте возвести такую надстройку профилактической работы, которая в будущем обеспечит последовательное сокращение административных деликтов и преступлений несовершеннолетних лиц. Хорошим курсом в системе предупреждения правонарушений станет всестороннее решение сложных вопросов первичной превенции молодежных правонарушений. Эта административная деятельность должна концентрировать внимание на вовлечении в первичную профилактическую работу членов семьи и ближайшего окружения тех подростков, которые склонны к антиобщественным проявлениям. Однако, по общей статистике, примерно половину сознательного времени дети проводят в стенах учебных заведений неполного среднего образования, и собственно там могут вырабатываться их неправомерные воззрения и убеждения, а в перспективе и совершаются некоторые виды деликтов, поэтому «учреждениям образовательной системы как основному после

семьи субъекту социализации подрастающего поколения принадлежит существенная роль в предупреждении правонарушений и преступлений среди учащихся общеобразовательных учреждений»¹.

Итак, пристальное внимание подросткам, склонным к противоправному поведению, следует уделять служащим органов управления образования и работникам дошкольных образовательных, общеобразовательных, профессионально образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования (касательно несовершеннолетних студентов и курсантов первых курсов обучения)², так как именно они, наряду с отцами и матерями максимальный период времени проводят с несовершеннолетними, в динамике держат под наблюдением их взросление, имеют необходимый потенциал для прямого отслеживания тенденций негативного воздействия на подростков, обнаруживают антиобщественные поступки подрастающего поколения и в целом вносят крайне весомый вклад в формирование жизненных установок молодых людей. К сегодняшнему дню «образовательное пространство школы — это место, где формируется и отрабатывается социальный опыт ученика»³. Школьник, посещая образовательную организацию, не просто учится жить в обществе. Именно в школе проходит путь социализации личности, вектор от «детства» к «взрослости». Под руководством учителя молодой человек слаженно «растет» в образовательном пространстве школы, тем более что данное осуществляется только в непосредственной взаимосвязи с окружающей общественной и природной обстановкой⁴.

Довольно отчетливо обстановку в системе образования прошлых веков изобразила Н. И. Крюкова, подметив, что диверсификация типов общеобразовательных школ, их коммерциализация умножили расслоение в социуме, внесли элемент социальной напряженности в молодежную среду, повысили конфликтность в обществе и уве-

¹ Зиядова Д. З. Теоретические и прикладные проблемы преступности среди учащихся общеобразовательных учреждений: региональный аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — С. 11.

² Ст. 23 федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

³ Виленский М. Я., Мещеркова Е. В. Образовательное пространство как педагогическая категория // Педагогическое образование и наука. — 2002. — № 2. — С. 8–12.

⁴ Поликашина О. В. О роли образовательных организаций в профилактике правонарушений несовершеннолетних // Наука и школа. — 2016. — № 6. — С. 43.

личили стимулы асоциальной, нелегальной мотивации поведения детей и молодых людей¹. Но в последние пятнадцать лет обстановка в подростковой среде начала приобращаться в лучшую сторону.

К настоящему моменту на уровне управленческого звена системы образования России — органов управления образованием регионов Российской Федерации, осуществляется продуктивная работа в отношении предупреждения деликтов несовершеннолетних лиц. Так, на основе подробного изучения обстановки в сфере безнадзорности, административных и иных правонарушений несовершеннолетних осуществляется административная деятельность по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа, кадетских школ и кадетских школ-интернатов, кадетских классов в общеобразовательных школах, образовательных организаций для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, иных образовательных формирований для молодых людей с проблемами в развитии, воспитании, учебе, поведении и адаптации в социуме.

Административная деятельность по профилактике правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц непосредственно на уровне образовательных организаций состоит в:

- нахождении и ведении учета детей, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих без уважительных причин занятия в образовательных организациях;

- визитах в семью безнадзорного, беспризорного ребенка, находящегося в социально опасном положении или проживающего в неблагополучной семье, с составлением акта обследования жилищно(материально)-бытовых условий семьи;

- принятии решения об оказании поддержки семье в воспитании и обучении ребенка;

- привлечении подростка к участию в спортивной секции, техническом или ином кружке, клубе с учетом выявленных условий его неблагополучия;

- принятии комплексных мер по получению несовершеннолетними группы риска среднего (полного) общего образования¹.

¹ См.: 8 положение, выносимое на защиту в дис. д-ра юрид. наук Крюковой Н. И. «Преступность несовершеннолетних в России, ее причины и пути преодоления». — М., 1997. — URL: <http://www.dissercat.com/content/prestupnost-nesovershennoletnikh-v-rossii-ee-prichiny-i-puti-preodoleniya>.

Логическое построение правозащитной административной деятельности по профилактике правонарушений учащимися демонстрирует потребность оформления в школе условий, которые не провоцируют девиантного поведения, а расширяют безопасное для ребенка пространство, где ему интересно и хорошо, нахождение в котором приносит удовлетворение.

В наибольшей степени эффективны в административной деятельности по профилактике правонарушений школы с качественно сформированной структурой внеурочной деятельности, учитывающей заинтересованности различных возрастов, в первую очередь несовершеннолетних старше десяти лет. Организация в школах структурных подразделений дополнительного образования, материализация досуговых программ, реализация творческой самостоятельности (художественной, музыкальной, технической), создание научных и спортивных секций, формирование семейного досуга — все это является источником привлекательности школы для потенциальных учеников и представляет мощный ресурс превенции девиантного поведения несовершеннолетних.

Таким образом, предупреждение нарушений закона предполагает, что школа становится местом, где подросток сможет максимально реализовать свой потенциал и найти применение своим талантам. В Уставе школы следует прописать нормы общественного и законопослушного поведения, поскольку без этого нельзя результативно решать комплексные задачи обучения и воспитания школьников.

Исходя из номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденной Правительством Российской Федерации², старшими сотрудниками в коллективе школы, занимающимися административной деятельностью по профилактике правонарушений несовершеннолетних являются заместитель директора по воспитательной работе, социальной защите и охране детства и социальный педагог.

¹ См. например: Закон Краснодарского края «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае», принят Законодательным Собранием Краснодарского края 16 июля 2008 года.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2013 года № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций» // СЗ РФ. 19.08.2013, — № 33. — Ст. 4381.

На сегодня в ст. 46 «Право на занятие педагогической деятельностью» федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» регламентируется: «Право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, со средним профессиональным или высшим образованием и отвечающие требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам». Профессиональные стандарты (специалист по работе с семьей, специалист в области воспитания, иные по рассматриваемому направлению), которые утверждаются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, содержат сведения о допуске при назначении на должность лишь в разделе «Требования к образованию и обучению», в котором представлены следующие формулировки: «Высшее образование по профилю профессиональной деятельности, рекомендуется обучение по программам повышения квалификации, в том числе в форме стажировки». Мы считаем необходимым внесение в данные профессиональные стандарты существенных корректив в части дополнительных требований, прописанных в подзаконных нормативно-правовых актах, о минимальном стаже работы по некоторым профессиям, в частности, это касается социального педагога: «Для назначения на должность социального педагога необходим стаж работы по специальности (педагогической профессии) не менее трех лет».

Кроме того, необходимо установить систему отсеивания некомпетентных руководителей образовательных организаций, не владеющих современными методиками по обнаружению разнообразных типов семей и семей с детьми, находящимися в тяжелой жизненной ситуации, с целью оказания помощи и поддержки, по организации и оказанию адресных социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических и социально-юридических видов помощи различным типам семей с детьми, оценка их результативности. Для перспективного использования таких методов следует в квалификационных справочниках и профессиональных стандартах зафиксировать дополнительные требования к работе в должности директора общеобразовательной и профессионально образовательной организаций — непрерывный стаж работы не менее одного года в должности социального педагога образовательной организации.

Основными задачами в работе социальных педагогов школ являются:

- исследование психолого-медико-педагогических особенностей личности обучающихся и ее микросреды, условий жизнедеятельности;

- поиск первопричин и мониторинг общественной делинквентности учеников;

- выявление интересов и потребностей, трудностей и проблем, конфликтных ситуаций, отклонений в поведении учеников;

- реализация социально-педагогического содействия и помощи дезадаптированным обучающимся;

- подключение всех учеников к общественно-полезной деятельности в корреспонденции с их нуждами, горизонтами и потенциалами;

- протекция прав учеников в согласованности с действиями всевозможных общественных институтов правового государства.

В целях достижения позитивных результатов в своей правозащитной административной деятельности социальные педагоги по словам Г. Г. Федоровой «реализовывают диагностику педагогических позиций семьи, позиций в ней несовершеннолетнего ребенка; проводят персональное консультирование, включение родителей в тренинговые группы, устремленные на обучение результативному родительскому взаимодействию с детьми; сообщают родителям о разнообразных общественных, психологических и медицинских центрах и службах населенного пункта»¹, верифицируют движение обучаемых; предотвращают отсев учеников из школы; исследуют социальные проблемы учащихся; ведут административно-предупредительную деятельность с учениками из социально-неблагополучных семей и семей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; реализуют социальную защиту обучаемых из неблагополучных семей: многодетных, опекаемых, лишившихся кормильца, малоимущих, неполных; реализуют административные меры по трудовому устройству учеников; проводят патронаж опекаемых; консультируют классных руководителей, выступают на общешкольных и классных родительских собраниях, совещаниях и педагогических советах.

¹ Федорова Г. Г. Социально-педагогическая деятельность по профилактике правонарушений среди подростков в условиях общеобразовательной школы // Региональное образование XXI века: проблемы и перспективы. — 2012. — № 5. — С. 354.

Социальные педагоги школ ведут системные исследования учебной и досуговой деятельности социально-незащищенных категорий учащихся. Значительным направлением в их административной деятельности является выработка у школьников здорового образа жизни, формирование ценностных взглядов учащихся к собственному здоровью. Социальные педагоги вместе с классными руководителями акцентируют внимание школьников, родителей на проблеме потребления табака, рассказывают о губительном влиянии никотина и компонентов табачного дыма на систему органов дыхания человека, формируют отрицательное отношение к вредоносным привычкам.

Существенное место в организации сотрудничества школы и семьи отводится классным руководителям. Именно от их правозащитной административной деятельности в сегменте профилактики правонарушений учащихся зависит то, насколько семьи осознают политику, реализовываемую школой применительно к обучению и воспитанию мальчиков и девочек, и принимают участие в ее воплощении. Классными руководителями проводится масштабная работа по пропаганде педагогических познаний среди родителей, систематически организуются лекции по воспитанию учеников сообразно их возрастным особенностям, родительские собрания, коллективные мероприятия с ребятами, их родителями и родственниками. Данная работа направлена на рост педагогической культуры родителей, на координацию деятельности семьи и образовательной организации, на укрепление их воспитательно-просветительских возможностей.

Предупредительная административная деятельность применительно к подросткам-правонарушителям осуществляется по ходатайству руководителя органа или учреждения, осуществляющего профилактику безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел), а также на основании заявления родителей (законных представителей) несовершеннолетнего.

По интересным суждениям А. Я. Минина организация превентивной работы в образовательной организации среди склонных к противоправному поведению учащихся должна проводиться по направлениям организации социальной среды, информационно-воспитательного пространства, применения моделей общественного и оперантного обучения, организации ценностно-смыслового досуга, выработки комплексных установок на здоровый образ жизни,

персональную ответственность за здоровье, гармонию с окружающим миром, организацию предупреждения криминологического рецидива¹. В случае противоправного поведения ученика, он или его семья ставятся на профилактический учет (внутришкольный учет) в образовательной организации. Как правило, внутришкольный учет ведется на основании разработанного в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами по профилактике правонарушений несовершеннолетних «Положения о постановке учащихся на внутришкольный учет», которое согласовывается с Советом профилактики и утверждается директором государственной образовательной организации. Положение преимущественно состоит из нескольких разделов включающих основные цели, задачи по ранней профилактике школьной дезадаптации, девиантного поведения обучающихся, основания и организацию деятельности по постановке на внутришкольный учет и снятию с учета. В приложениях к Положению о постановке учащихся на внутришкольный учет могут дополнительно прилагаться образцы документов (представление на постановку на внутришкольный учет, краткая характеристика обучающегося, план индивидуальной профилактической работы, карта индивидуального психолого-педагогического и профилактического сопровождения обучающегося, состоящего на внутришкольном учете, карточка индивидуального изучения и учета учащегося(йся), представление на снятие с внутришкольного учета и иные).

Учет обучающихся и семей, находящихся в социально опасном положении — это эффективный административный ресурс школы, представляющий собой совокупность персонифицированных правоохранительных превентивных мероприятий, реализуемых в образовательной организации по отношению к ученику и неблагополучной семье, которые направлены на профилактику безнадзорности, административных правонарушений и других отрицательных проявлений в среде обучающихся, обнаружение и ликвидацию причин и обстоятельств, способствующих делинквентному поведению школьников, социально-педагогическую реабилитацию учеников и семей, которые находятся в социально трудном положении.

Постановка на внутришкольный учет носит профилактический характер и является основанием для проведения персональной пре-

¹ См.: Минин А. Я. Правовые вопросы противодействия опасному девиантному поведению обучающихся в школе: высшей и общеобразовательной // Наука и школа. — 2016. — № 1. — С. 10–11.

вентивной работы. В большинстве случаев, на такой учет в соответствии с Положением о постановке учащихся на внутришкольный учет ставятся несовершеннолетние школьники которые:

- нарушают Устав школы: регулярно не выполняют домашние задания, отказываются от учебной деятельности во время уроков, не носят канцелярские принадлежности, тетради, учебники, отсутствуют во время проведения контрольных работ, неуважительно относятся к учителям, разговаривают во время занятий;

- регулярно опаздывают на уроки;

- не посещают или систематически пропускают по неуважительным причинам уроки в образовательных организациях¹;

- занимаются бродяжничеством или попрошайничеством;

- отстают по большинству предметов или остаются без уважительных причин на второй год;

- были замечены в потреблении табачных изделий, спиртосодержащей продукции, одурманивающих веществ, наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо других психоактивных веществ;

- издеваются над младшими учениками или более слабыми сверстниками, над учащимися иной национальности, другого вероисповедания;

- причисляют себя к неформальным молодежным объединениям или организациям антиобщественной или противоправной устремленности;

- систематически уничтожают или наносят вред школьному имуществу или личным вещам учеников;

- совершают административные правонарушения или преступления и состоят на учете у инспектора полиции по делам несовер-

¹ Принцип общеобязательности обучения в школе является базисом раннепрофилактического влияния данной образовательной организации. «Он реализует социализирующее воздействие школы на значительное количество учащихся, обеспечивает появление в жизни ребенка квалифицированных специалистов в сфере педагогики и психологии, которые могут сопутствовать несовершеннолетнему в не простом и противоречивом процессе его личностной эволюции. Следовательно, школа должна принимать максимально возможные меры по регулярному посещению ее учениками». (См.: Михайлова С. Н. Социально-криминологическая роль городских общеобразовательных школ в раннем предупреждении преступности несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2007. — С. 12).

шеннолетних или в муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Если требуется, на внутришкольный учет также могут быть поставлены ученики, возвратившиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений открытого или закрытого типа или воспитательных колоний.

Постановка обучающихся на внутришкольный учет осуществляется директором по совместному представлению заместителя директора по воспитательной (социальной) работе и классного руководителя (воспитателя, социального педагога), и, как правило, на основании решения Совета профилактики государственной образовательной организации. В документе должны быть обозначены причины постановки обучающегося на внутришкольный учет, его подробная характеристика.

Обычно, на каждого ученика, поставленного на внутришкольный учет, классным руководителем (воспитателем, социальным педагогом) заводится «Карточка индивидуального изучения и учета учащегося(йся)» («Карточка учета подростка»), копия которой находится у заместителя директора по воспитательной работе, социальной защите и охране детства. На подучетного эксперты и педагоги государственной образовательной организации, с участием сотрудников полиции, социальной защиты населения, органов опеки и попечительства составляют план индивидуальной профилактической работы, который визируется заместителем директора по воспитательной работе, социальной защите и охране детства, а также заводят карту индивидуального психолого-педагогического и профилактического сопровождения обучающегося.

Сверх того, на внутришкольный учет ставятся семьи, в которых родители (законные представители) не исполняют обязанностей или ненадлежащим образом исполняют конституционный долг по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, злоупотребляют наркотическими средствами, алкогольной продукцией, оказывают негативное влияние на поведение детей, вовлекают их в неправомерные действия (бродяжничество, попрошайничество, административные правонарушения, проституцию, распространение и употребление наркотиков, спиртных напитков, преступления) и допускают в отношении своих детей жестокое обращение и насилие. На внутришкольный учет ставятся и семьи, состоящие на учете в органах внутренних дел, муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их

прав, органах социальной защиты населения. На каждую семью, состоящую на внутришкольном учете, классным руководителем (воспитателем, социальным педагогом) заводится, как правило, «Карточка учета семьи», копия которой находится у заместителя директора по воспитательной (социальной) работе.

Снятие с внутришкольного учета обучающихся или семей осуществляется преимущественно по решению Совета профилактики государственной образовательной организации на основании совместного представления заместителя директора по воспитательной (социальной) работе, классного руководителя (воспитателя, социального педагога), а также при необходимости по соответствующей информации из подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, органов социальной защиты населения о положительных изменениях обстоятельств жизнедеятельности обучающегося или неблагополучной семьи.

С внутришкольного учета снимаются и обучающиеся, окончившие государственную образовательную организацию, изменившие место жительства и перешедшие в другую школу, направленные в специальное (открытого или закрытого типа) учебно-воспитательное учреждение, а также по иным объективным основаниям.

По Положению о постановке учащихся на внутришкольный учет ответственность за организацию ведения внутришкольного учета, подготовку и оформление подобающей документации, а также за согласованность действий с иными органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, как правило, приказом директора школы возлагается на заместителя директора по воспитательной работе, социальной защите и охране детства, а собственно ведение учета — на классного руководителя или социального педагога.

Для того, чтобы в дальнейшем совершенствовать правозащитную административную деятельность по внутришкольному учету, следует организовывать подготовку и направление по утвержденным формам необходимой информации об учениках и семьях группы риска, состоящих на учете в государственных образовательных организациях, в Единую информационную базу данных о детях, которые должны проходить обучение в образовательных организациях, реализующих общеобразовательные программы соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Важно осуществлять контроль за ведением в школах, профессиональных училищах учета обу-

чающихся из неблагополучных семей, проводить систематический разбор работы государственных образовательных организаций с учениками и семьями, находящимися на учете, и минимум два раза в течение учебного года обсуждать его результаты на совещании руководителей государственных образовательных организаций¹.

Важно создать оптимальную разноведомственную сеть органов и учреждений системы профилактики антиобщественного поведения не достигших совершеннолетия лиц, включающую, помимо уже существующих учреждений образования, дополнительные узкопрофильные центры социально трудовой адаптации по различным, в том числе редким, специальностям для детей, которые не могут учиться в общеобразовательных школах, обязательные для посещения специализированные центры постинтернатной адаптации для выпускников школ-интернатов и детских домов.

Важным направлением в школе по профилактике правонарушений и предделиктного поведения несовершеннолетних, являются факультативы, включенные в программу работы образовательной организации, на которых происходит формирование навыков личностного поведения и межличностного взаимодействия, «на них молодому человеку дают возможность контролировать и направлять свою жизнь, вырабатывать положительную адаптацию к социальному окружению и вносить трансформации в окружающую среду в соответствии с заинтересованностями и нуждами личности»².

Позитивный эффект в предупреждении административных и иных правонарушений учеников в школах может оказать и развитие школьного самоуправления. Это позволит расширить количество строго не регламентированных Уставом школы пространств, где творцом норм и правил поведения является сам ребенок. Важнейшее в школьном самоуправлении — постоянное поддержание корпора-

¹ Подробнее см.: Беженцев А. А. Правовое регулирование и организация деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, закрепленных за образовательными учреждениями: монография. — СПб.: Общество «Знание» Санкт-Петербурга и Ленинградской области, 2009. — 104 с.; он же: Деятельность органов образования по предупреждению административных правонарушений несовершеннолетних: законодательство и практика // Вопросы правоведения. — М.: Международный исследовательский институт, 2011. — № 1 (9). — С. 297–310.

² Сорокина И. Р., Глухов Д. Н. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в образовательной среде // Успехи современной науки. — 2016. — Т. 1. — № 4. — С. 36.

тивного духа: если подросток учится в школе, то он хочет или вынужден принимать общие для всех правила. Возможности оказывать влияние на принимаемые решения и дифференциация ответственности обеспечивают причастность ребенка к школьной жизни, школьное пространство становится «своим» и не провоцирует отклонение поведения от норм и правил, принятых в коллективе. В последнее время в общеобразовательных организациях возникла новая форма работы с подростками — «детские социальные проекты», направленные на подключение школьников к социально ориентированному творчеству, к осознанию их гражданской ответственности перед окружающим миром.

Немалый смысл в превенции правонарушений среди подрастающего поколения имеет и патриотическое воспитание. В школах на регулярной плановой основе мы рекомендуем проводить, в последующем оформлять в регулярные, общешкольные патриотические мероприятия: «Уроки мужества», «Смотр песни и строя», «Россия — Родина моя», «Фестиваль культуры народов мира», «День семьи и школы», «День матери», «День защиты детей», «День здоровья», фольклорный праздник «Масленица», «Международный день земли». К мероприятиям следует привлекать родственников обучающихся и общественность, положительные моменты их проведения должны освещаться в местных средствах массовой информации.

В результате проведения указанных мероприятий, учащиеся должны воспитать любовь к родине, почтение к ее историческим, культурным и духовным традициям, обладать системой знаний в области прав и законов, уметь пользоваться этими сведениями, уважать права и свободы человека и гражданина, жить по нормам морали, быть законопослушным (по мере возможности охранять правопорядок), быть толерантным во всех сферах социальной жизни, осознавать нравственные ценности жизни: ответственность, честность, долг, справедливость, правдивость.

Считаем целесообразным поручить на уровне руководства образовательной организации школьным библиотекарям ежемесячно оформлять в общедоступных местах образовательной организации выставки молодежной литературы и периодической печати на разнообразные актуальные для подростков темы: «Береги здоровье с детства», «Дым вокруг от сигарет — мне в этом дыме места нет», «Безопасность жизнедеятельности», «На улице — не в комнате, о том, ребята, помните», «История России», «Войну ты помни, никогда не забывай», «Эко-

логия и проблемы XXI века», «Государственная символика», «Правовое государство», «Административная и уголовная ответственность», «Равенство прав людей от рождения», «Шаг во Вселенную», «Семья... как много в этом слове...», «Правила дорожного движения». Мы считаем, что это будет способствовать социализации подростков, переориентирует их с асоциального поведения на законопослушное.

Помимо общеобразовательных организаций непосредственно для подростков с делинквентным поведением функционируют специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типов. В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа могут помещаться несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, требующие надзора и нуждающиеся в особых условиях развития, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они:

- не подлежат уголовной ответственности, в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста уголовной ответственности;

- достигли возраста, установленного в ч. 1 или 2 ст. 20 УК РФ, и не подлежат уголовной ответственности ввиду того, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими;

- осуждены за совершение преступления средней тяжести и освобождены судом от наказания в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 92 УК РФ (Освобождение от наказания несовершеннолетних).

Основаниями направления несовершеннолетних в специальные общеобразовательные школы закрытого типа и специальные профессиональные училища закрытого типа является постановление судьи и приговор суда.

В коррекционные образовательные учреждения закрытого типа помещаются подростки, имеющие отклонения в развитии или болезни, вызывающие необходимость их содержания, воспитания и обучения в таких учреждениях. Несовершеннолетний может содержаться и развиваться в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа до достижения им совершеннолетия, но не более чем три года.

Преждевременное окончание пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа либо перевод в другое специальное учебно-воспитательное учрежде-

ние закрытого типа реализуется по постановлению судьи по месту нахождения учреждения на основании совместного представления руководства учреждения и КДНиЗП по месту нахождения учреждения либо на основании ходатайства несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей, при наличии заключения руководства учреждения и КДНиЗП.

Пролонгация срока нахождения подростка в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа по окончании установленного судом срока, происходит в случае возникновения потребности завершения им общеобразовательной или профессиональной подготовки, которая осуществляется только на основании ходатайства несовершеннолетнего по постановлению судьи по месту нахождения учреждения.

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа не могут быть помещены несовершеннолетние, имеющие болезни, препятствующие их содержанию, воспитанию и обучению в данных учреждениях. Перечень таких заболеваний утверждается Правительством Российской Федерации¹.

Администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа в соответствии с уставом указанного учреждения или положением о нем обеспечивает особые условия содержания несовершеннолетних, включающие в себя охрану территории учреждения; персональную безопасность воспитанников и их максимальную защищенность от отрицательного воздействия извне; ограничение свободного входа на территорию учреждения посторонних лиц; надлежащую изоляцию несовершеннолетних, исключающую возможность их ухода с территории учреждения по собственному желанию; круглосуточное наблюдение и контроль за несовершеннолетними; проведение личного осмотра несовершеннолетних, осмотра их вещей, получаемых и отправляемых писем, посылок или иных почтовых сообщений.

Переписка несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, с судом, прокуратурой и Уполномоченным по правам человека, ребенка в субъекте Российской Федерации цензуре не подлежит. Переписка несовершеннолетнего с адвокатом или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 года № 518 «Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием» // СЗ РФ. 15.07.2002, — № 28. — Ст. 2873.

основаниях, цензуре не подлежит, за исключением случаев, когда администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа располагает достоверными данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц.

Работники спецшкол и спецучилищ в исключительных случаях имеют право применять меры физического сдерживания в том случае, когда иные меры не дали результата, на протяжении минимального времени, в пределах, не унижающих человеческого достоинства. К таким радикальным методам стоит прибегать только в целях пресечения совершения несовершеннолетними общественно опасных деяний или причинения ущерба своей жизни или здоровью либо для устранения иной опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам других лиц или государства. В соответствии со ст. 15 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ о применении к несовершеннолетним мер физического сдерживания (физической силы) должностные лица специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа обязаны незамедлительно уведомить прокурора по месту нахождения указанного учреждения.

Проблемным моментом в организации работы специальных общеобразовательных учреждений является гендерный принцип размещения учащихся (мальчики содержатся и обучаются в спецучреждениях отдельно от девочек). В большинстве субъектов федерации имеются спецшколы и профучилища закрытого типа отдельно для мальчиков и отдельно для девочек. Раздельное нахождение и обучение не способствует в полной мере всестороннему развитию личности, формирует барьеры по общению с противоположным полом в будущем. Поэтому мы считаем, что обучение в спецучреждениях образования должно быть совместным, по потребности дети могут находиться раздельно при осуществлении бытовых, внеклассных и воспитательных мероприятий.

Существует и проблема недостаточно эффективного использования казенных государственных специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением. В г. Санкт-Петербурге имеются две спецшколы: одна — открытого типа, другая — закрытого. Специальное учебно-воспитательное учрежде-

ние открытого типа «Специальная общеобразовательная школа № 2» рассчитана на 60 учеников, среднегодовая наполняемость составляет примерно 45–50 учащихся. Но, поскольку общежитие при спецшколе рассчитано на небольшое количество мест, а из-за местоположения учреждения доехать из граничащих с Ленинградской областью районов несовершеннолетним туда крайне сложно, в данное образовательное учреждение в реальности создается очередь, замыкающаяся, в том числе, на наличие свободных мест в общежитии. В противовес этому, специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа «Специальная общеобразовательная школа № 1» рассчитана на 120 учеников, но средняя наполняемость учреждения составляет примерно 20 школьников.

Отталкиваясь от общей цели и единых задач образовательно-воспитательных учреждений, перед учредителем спецшкол — Комитетом по образованию Санкт-Петербурга неоднократно ставился вопрос о целесообразности перераспределения нагрузки со специальной общеобразовательной школы № 2 (открытого типа) на специальную общеобразовательную школу № 1 (закрытого типа). Схожие проблемы в иных регионах Российской Федерации нужно решать идентичным способом.

*Из всех пороков пьянство
более других несовместимо
с величием духа!*

Вальтер Скотт

§ 3. Модернизация деятельности органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления несовершеннолетними лицами алкогольных напитков и наркотических средств

Медицинские организации ведут круглосуточный прием и содержание заблудившихся, подкинутых детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей. Следующим ключевым моментом административной деятельности органов управления здравоохранения и учреждений здравоохранения является то, что они плотно занимаются профилактикой потребления несовершеннолетними алкогольных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ. Рассмотрим данный сегмент их административной деятельности.

Становление в России рыночной экономики, ознаменовалось не только началом кардинальных преобразований экономических и социально-политических отношений в нашей стране, но и сравнительно мощной активизацией криминалитета. За незначительный промежуток времени случился количественный и качественный скачок уровня преступности. Деятельность криминальных группировок продолжительное время являлась неотделимой частью отношений в обществе, мишенью этой деятельности во все времена являлся быстрый экономический доход, который привлекал не только частных предпринимателей, но и крупные коммерческие структуры. И, как показывает практика, одна из самых доходных статей криминального бизнеса — незаконный оборот алкоголя, наркотиков и психотропных веществ.

Противозаконное распространение алкоголя и наркотиков признается на сегодняшний день одной из значимых угроз национальной безопасности, здоровью жителей страны и генофонду ее народу. Наркомания среди несовершеннолетних всегда оценивалась на уровне «национальной катастрофы»¹. Несмотря на то, что за последнее время в России численность лиц, зафиксированных органами здравоохранения, допускающих злоупотребление алкогольными напитками и потребляющих наркотические средства без назначения врача, немного снизилась, ситуация остается сложной. Но не стоит упускать фактор латентности этой статистики, так как официальные данные не всегда аутентичны имеющемуся положению вещей.

Подчеркнем, что в последнее время в стране этому вопросу отводится важное место. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² одним из основных национальных интересов России являются интересы личности. В первую очередь, они состоят в осуществлении конституционных прав и свобод, в обеспечении персональной безопасности, в физическом и умственном развитии человека и гражданина. Угрозой физического здоровья нации является рост употребления спиртного и наркотиков, следовательно, к числу первостепенных задач страны причислены противодействие этим деструктивным явлениям.

¹ Жабский В. А. Наркотизм несовершеннолетних (правовой и криминологический аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д., 1999. С. — 6.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2016, — № 1. — (часть II). — Ст. 212.

Тревогу вызывает распространение алкоголя и наркотических средств среди молодых людей и рост связанных с этим правонарушений. Многие ученые отмечают большое значение для предупреждения правонарушений несовершеннолетних своевременной профилактики алкоголизма и наркомании среди подростков¹. Одним из оснований этого является то, что лица, совершающие неправомерные действия и бездействия в юном возрасте, в последующем тяжело поддаются перевоспитанию, и в результате составляют значительный резерв для зрелой и рецидивной преступности, а потребление несовершеннолетними алкоголя, одурманивающих веществ, наркотических средств и психотропных веществ несет крупную угрозу новому поколению граждан страны.

Ухудшение наркоситуации в Российской Федерации сопровождается постоянным «омоложением» нынешней российской наркомании. Вместе с распространением наркотизации в молодежной среде происходит абсолютное увеличение количества не достигших совер-

¹ Шевченко Г. В. Виктимологическая профилактика вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — С. 12; Беженцев А. А. Выявление и документирование административных правонарушений, предусмотренных статьей 6.10 КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ» // Советник юриста (рубрика «Административные дела»). — М.: Дело и сервис, 2011. — № 11 (ноябрь). — С. 24–31; приложения: С. 76–84; Уварова И. А. Выявление и расследование наркопреступлений, совершаемых в молодежной и подростковой среде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 4; Торникова И. В. Профилактика наркотизма в молодежной среде: по материалам Южного Федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 4; Писаревская Е. А. Насильственная преступность несовершеннолетних и ее предупреждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2006. — С. 19; Москина Е. А. Криминологическая характеристика и воспитательно-профилактические аспекты предупреждения преступлений, совершаемых несовершеннолетними женского пола на почве наркомании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2006. — С. 15; Мкртычян Б. А. Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2003. — С. 11–12; Павлова Л. В. Предупреждение антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, совершающих правонарушения на объектах железнодорожного транспорта: дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2003. — С. 20.

шеннолетия лиц, которым требуется помощь ввиду зависимости от психоактивных веществ¹.

Наркомания лиц, не достигших совершеннолетия, представляет собой заболевание, проявляющееся в психической и/либо физической зависимости от наркотиков или психотропных веществ или их аналогов несовершеннолетних лиц, которое характеризуется неодолимой тягой к ним, постепенно приводящее к абсолютному истощению психических и физических функций организма, моральному, нравственному опустошению².

Среди всех наркотических средств наибольшее распространение в России получили: стимуляторы амфитаминового ряда, различные «курительные смеси», гашиш, гаммабутиролактон, метадон, героин и кокаин. Продолжается процесс распространения различных синтетических наркотиков, в первую очередь это касается стимуляторов амфитаминового ряда и метадона, основная масса которых ввозится из стран Евросоюза, вместе с тем увеличивается и их незаконное производство на территории регионов страны в подпольных лабораториях.

Распространение наркотиков, психостимуляторов и курительных смесей в молодежной среде вызывает все большее опасение со стороны правоохранительных органов. Происходит снижение возраста «первой пробы». На смену алкоголю, как атрибуту молодежных досуговых мероприятий, приходят наркотики, которые, к сожалению, становятся неотъемлемым компонентом общения в подростковой среде. Молодежный наркотизм имеет и «медицинские и социальные проявления (ВИЧ-инфекция, СПИД, гепатит С, развитие наркокультуры, ухудшение генофонда нации)³. Проблемы наркозависимости являются предметом обсуждения у значительной части молодежи и вызывают интерес, переходящий границы бытовой любознательности. Потребление наркотиков уже не является редким и негативным явлением в молодежной среде.

¹ Упоров И. В. Девиантное поведение несовершеннолетних как предпосылка совершения ими преступных деяний // Общество и право. — 2012. — № 4 (41). — С. 314.

² См.: Корнилов А. В. Уголовно-правовые и криминологические вопросы предупреждения наркотизма несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2004. — С. 9.

³ Подробнее см.: Готчина Л. В. Молодежный наркотизм в современной России: криминологический анализ и профилактика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2011. — С. 4, 13.

На сегодня данные свидетельствуют о том, что привычка употребления наркотиков очень часто формируется именно в местах массового досуга и пребывания несовершеннолетних: ночных клубах, во время различных массовых мероприятий, таким образом, проведение оперативно-профилактических операций в местах пребывания молодых людей является важным направлением правоохранительной административной деятельности органов полиции по наркоконтролю.

Склонение не достигших восемнадцатилетия лиц к употреблению наркотиков в местах досуга и пребывания молодежи происходит массово и более стремительно, чем при обычной наркоторговле на улице.

Нельзя не отметить, что за последние несколько лет в большей части ночных клубов произошли заметные положительные изменения. Сбыт наркотиков в основном осуществляется в непосредственной близости от мест массового досуга и пребывания молодежи, а не в самих помещениях. Торговля внутри клуба пресекается достаточно быстро и, как правило, это делается силами владельцев заведения. Это результат совместной, целенаправленной работы всех правоохранительных и контролирующих органов, органов власти и управления субъекта федерации.

Одной из мер, направленных на предупреждение наркопреступности среди несовершеннолетних, является выявление и привлечение к административной ответственности несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства и психотропные веществ.

В России и многих зарубежных странах, как описывает в исследованиях А. П. Алексеева, предупредительная деятельность по отношению к «группам риска» и их ближайшего круга (семьи, друзей, знакомых, профессионального, в том числе учебного коллектива) носит межведомственный характер и аккумулирует в себя меры, вектор которых направлен на наиболее раннее обнаружение употребления наркотиков, психоактивных веществ, а также наркомании¹.

Большинство учреждений и ведомств, а также негосударственных некоммерческих организаций России, реализуют мероприятия по первичной наркопрофилактике, то есть проводят общие и специальные ме-

¹ См.: Алексеева А. П. Правовые основы участия несовершеннолетних в процедурах по раннему выявлению незаконного потребления наркотиков // Вестник Волгоградского государственного университета. — Серия 5: Юриспруденция. — 2014. — № 3. С. 127.

роприятия информационного и досугового характера с целью предотвращения «первой пробы» и формирования здорового образа жизни¹.

Целью вторичной профилактики является предотвращение формирования аддиктивного поведения у представителей групп риска. В этом направлении работают как учреждения и ведомства системы здравоохранения, образования, социального обслуживания населения, так и правоохранительных органов, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Третичная профилактика — реабилитация, преодоление сформировавшейся зависимости и предотвращение срыва при нахождении в ремиссии. В этом направлении работают органы здравоохранения, социальной защиты населения, специализированные учреждения системы образования, негосударственные некоммерческие организации.

На современном этапе прослеживается очевидный дисбаланс в сторону первичной профилактики потребления психоактивных веществ с недостаточным вниманием к третичной профилактике. В отношении вторичной профилактики можно отметить, что, несмотря на значительное количество оказываемых услуг и количества охваченных несовершеннолетних и их родителей, говорить о сформировавшейся системе вторичной профилактики не приходится. Таким образом, исходя из приведенных выше сведений, можно прийти к выводу, что система профилактических мер по противодействию вовлечения несовершеннолетних в практику потребления психоактивных веществ дает свои положительные результаты, однако работа с несовершеннолетними с уже сформировавшейся зависимостью требует существенной доработки.

Основными учреждениями системы здравоохранения, которые во взаимодействии с другими субъектами системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних, занимаются профилактикой потребления алкоголя и наркотиков являются районные (межрайонные), городские наркологические диспансеры и психоневрологические диспансеры различного уровня. Между тем лидерство в данном направлении, безусловно, держат наркологические диспансеры — лечебно-профилактические учреждения, организующие широкую профилактическую антиалкогольную и антинаркотическую работу по

¹ О первичной профилактике см., к примеру: Кобзева И. В. Профилактика наркотизма несовершеннолетних в образовательных учреждениях: криминологический и правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2003. — С. 15–16.

оказанию специализированной помощи лицам, в том числе и несовершеннолетним, злоупотребляющим алкогольными напитками, пьянствующим, страдающим алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями различных форм.

Основополагающими задачами и функциями наркологического диспансера по превенции употребления не достигшими совершеннолетия лицами спиртных напитков, одурманивающих веществ и наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров являются:

- обширная антиалкогольная пропаганда среди несовершеннолетнего населения и участие в антиалкогольном воспитании учащихся;

- предупредительная работа с целью прекращения злоупотребления, предупреждения появления алкоголизма среди не достигших восемнадцатилетия лиц, злоупотребляющих спиртными напитками и пьянствующих;

- раннее обнаружение и учет больных алкоголизмом и наркоманиями, а также несовершеннолетних, страдающих токсикоманиями;

- анонимное лечение несовершеннолетних лиц в ранних фазах алкоголизма;

- лечебно-диагностическая, консультативная, психопрофилактическая помощь молодым людям, больным алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями, оказание таким больным квалифицированной, специализированной стационарной и амбулаторной медицинской помощи;

- исследование заболеваемости алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями среди несовершеннолетнего населения;

- полный разбор эффективности оказываемой лечебной и профилактической помощи;

- социально-бытовая поддержка несовершеннолетним, больным алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями, находящимся под наблюдением диспансера;

- поддержание связи с соответствующими психоневрологическими стационарами по вопросам госпитализации и выписки молодых людей, больных алкоголизмом, наркоманиями и токсикоманиями, получение сведений на выписываемых для дальнейшего динамического наблюдения и преемственности в лечении.

Обращаясь к историческому развитию органов и учреждений здравоохранения по профилактике потребления алкогольных напитков и наркотических средств, отметим, что до организации наркологических диспансеров и введения медицинской специальности «врач

психиатр-нарколог» несовершеннолетние лица проходили курс лечения обычно у детских психиатров или в наркологических кабинетах (отделениях) психоневрологических диспансеров. Приказом Минздрава СССР № 1180 от 26 декабря 1975 года была введена в номенклатуру врачебная специальность «врач психиатр-нарколог». В это же время начали организовываться самостоятельные лечебно-профилактические учреждения здравоохранения — наркологические диспансеры. В «Положении о наркологическом диспансере» от 20 августа 1976 года (№ 21-27/13-25) — первом законченном императивном документе, регламентирующем функции и структуру наркодиспансера содержалось предписание иметь в его составе подростковый кабинет, но не указывалась численность подросткового населения, обслуживаемого одним врачом.

Со второй половины восьмидесятых годов неоднократно нормативными актами расширялась сфера оказания услуг подросткам, нуждающимся в лечебно-профилактической наркологической помощи. Приказом № 76 от 18 марта 1997 года было введено наркологическое лечебно-профилактическое учреждение нового типа — «наркологический реабилитационный центр», услугами которого могли воспользоваться подростки и пройти амбулаторное лечение. В амбулаторном реабилитационном отделении одна должность врача психиатра-нарколога была установлена на 25 больных, независимо от возрастной группы. Окончательный отход от территориального способа определения нагрузки на врача подросткового кабинета произошел с подписанием приказа Минздрава России № 287 от 29 сентября 1997 года «О мерах по совершенствованию наркологической помощи населению Российской Федерации»¹, в котором устанавливалась одна врачебная должность на 20 тысяч детско-подросткового населения. Таким образом, амбулаторная подростковая служба в настоящее время представлена кабинетами в составе наркодиспансеров (иногда в лечебно-профилактических учреждениях психиатрического или психоневрологического профиля при особых местных условиях), и амбулаторным звеном наркологических реабилитационных центров, по существу заменивших для молодых людей ранее организованные дневные стационары для больных алкоголизмом².

¹ Медицинская газета № 96 от 10 декабря 1997 года.

² Информационно-публицистический ресурс «Нет наркотикам» / Справка о состоянии наркологической помощи несовершеннолетним в Российской Федера-

Наркологические реабилитационные Центры для детей и подростков создаются в мегаполисах, как правило, в составе крупных учреждений здравоохранения (См. к примеру: Распоряжение Комитета по здравоохранению администрации Санкт-Петербурга от 21 июня 1999 года № 135-р «О создании наркологического реабилитационного Центра для детей и подростков в составе Государственного учреждения здравоохранения “Межрайонный наркологический диспансер № 1”»)¹.

Функции наркологических центров для детей и подростков состоят в закреплении терапевтического успеха, достигнутого в наркологических учреждениях (отделениях) и реинтеграции несовершеннолетних пациентов в общество, а именно:

- медико-психологическая поддержка пациентов, которая охватывает выработку определенных жизненных установок и обучение методам преодоления конфликтно-стрессовых ситуаций;

- установление у не достигших восемнадцатилетия лиц навыков здорового образа жизни с директивами на трезвость и отказ от употребления психотропных средств и тренировка этих навыков в реальных обстоятельствах самообслуживания, коммуникации, взаимодействия, рабочей и досуговой деятельности;

- возрождение профессиональных навыков зависимых от наркотиков и алкоголя пациентов, стабилизация их профессиональных отношений;

- поддержка в образовании здоровой микросреды несовершеннолетнего пациента, упрочение в семье адекватной терапевтической атмосферы, содействующей втягиванию членов семьи в реабилитационные программы по превенции рецидивов заболеваний у пациентов;

- анализ действенности оказываемой несовершеннолетним помощи во время пребывания больных в реабилитационном центре и после выписки из учреждения;

- поддержание связи с прошедшими реабилитацию несовершеннолетними лицами в целях предупреждения рецидивов и своевременного вмешательства в кризисных ситуациях, а также в целях привлечения их к работе в рамках реабилитационных программ в центре;

- информирование общественности о деятельности реабилитационного центра с целью привлечения пациентов, специалистов

ции и предложения по ее совершенствованию. — URL: http://www.narkotiki.ru/minzdrav_202.html.

¹ Вестник Администрации Санкт-Петербурга от 27 августа 1999 года. — № 8. — С. 92.

общественных организаций и населения к участию в реабилитационных программах, а также с целью просвещения населения относительно характера болезненных наркотических и алкогольных зависимостей, факторов, способствующих их формированию и возможностей их преодоления.

Весьма интересную мысль относительно организаций здравоохранения, занимающихся лечением наркозависимых, в том числе и несовершеннолетних, высказала в своем исследовании Т. М. Клименко. По ее суждению необходимо коррекция диспозиции ч. 1 ст. 55 федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹. Статью «Лечение больных наркоманией проводится только в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения» она предлагает дополнить текстом следующего содержания: «имеющих лицензию на осуществление данного вида деятельности и показавших положительные результаты, апробированные практической деятельностью»². Это приведет к тому, что лечить зависимых от наркомании, будут только организации здравоохранения, которые стабильно будут демонстрировать хорошие показатели по излечению от данной тяжелой болезни, организации, имеющие в данном направлении отрицательный результат, целесообразно реорганизовать или закрывать.

В своей работе учреждения здравоохранения в сегменте профилактики потребления несовершеннолетними спиртных напитков, одурманивающих и психотропных веществ, наркотических средств испытывают ряд трудностей, поэтапная элиминация которых приведет к качественному улучшению оказания как медицинской помощи подросткам рассматриваемой категории, так и усилению профилактического воздействия в сегменте потребления несовершеннолетними алкоголя и одурманивающих веществ.

¹ СЗ РФ. 12.01.1998, — № 2. — Ст. 219.

² Клименко Т. М. Проблемы противодействия наркопреступности, наркотизму и наркомании в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — Волгоград, 2008. — С. 14.

*Я не против полиции:
я просто боюсь ее!*
Альфред Хичкок

§ 4. Способы повышения эффективности правоохранительной административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

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 не удивительно, 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.

Проблемы основных направлений и мер повышения эффективности административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел широко освещаются в учебной² и научной¹ литературе, однако в данном направлении изу-

¹ СЗ РФ. 14.02.2011, № 7. — Ст. 900.

² 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 ОВД: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — Серия: «Специалист». — § «Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних». — М.: Издательство Юрайт, 2014. — С. 317–326; Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности: учебник по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. В. Гордиенко. — Гл. 5 «Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних». — 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. — Серия «Высшее образование». — § 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. — Серия «Учебники для вузов, специальная литература» / под ред. В. П. Сальникова. — Т. 4 «Деятельность милиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». — Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. — С. 71, 103.

¹ 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; Обыденкова 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 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

чены не все вопросы, отсутствует комплексный подход, большинство работ имеют 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 (ООМОД 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;

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

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».

функционируют отделы (отделения, группы) участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних в составе:

- 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 приличную 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 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 адми-

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».

нистративном 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 главу 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 пяти сот 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 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 практи-

чески 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 монографии 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, 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 нереабилитирующим их основаниям (например, вследствие достижения восемнадцати лет, помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа,

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).

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 преддельиктного поведения, административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, так и защиты их законных интересов, прав и свобод нами были предложены 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 ор-

ганов 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 это старшие инспекторы подразделений полиции по делам несовершеннолетних, могли так же 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 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 по-

¹ См.: подробные 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: Беженцев А. А.).

² Развернуто 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.

лиции, закрепленных за высшими профессиональными образовательными учреждениями¹. Согласимся с его позицией 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.

Кроме того, проводя параллели с организацией работы участковых уполномоченных полиции, обоснуем необходимость введения дополнительных должностей помощников инспекторов по делам несовершеннолетних. В утратившем на сегодня силу приказе МВД России от 16 сентября 2002 года № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»² в целях усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности по месту жительства граждан, создания и обучения резерва участковых уполномоченных в штаты органов внутренних дел вводились должности помощника участкового уполномоченного.

Для этих же целей мы предлагаем доработать Инструкцию и после ст. 20 закрепить диспозицию: «В целях усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности по месту

¹ Минор В. А. Превентивная функция административной ответственности несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2010. — С. 12–13.

² Документ утратил силу.

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 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 не пригодны для постоянной работы с несовершеннолетними.

Инициативным рычагом воздействия на несовершеннолетних правонарушителей могут служить и внештатные сотрудники полиции. В качестве таких сотрудников могут привлекаться на добровольных началах граждане России не моложе восемнадцати лет, способные по своим моральным и деловым качествам выполнять поставленные перед ними задачи, а именно оказывать полиции содействие. Подбор кандидатов на должность внештатного сотрудника осуществляется с учетом линейного принципа организации работы служб полиции, специфики выполняемых ими задач. Так, внештатными сотрудниками инспекторов по делам несовершеннолетних, на высоком уровне могут работать педагоги высших учебных заведений, воспитатели детских домов, учителя средних общеобразовательных школ, школ искусств, работники досуговых учреждений для молодежи, студенты педагогических вузов.

Лицо, подобранное в качестве кандидата во внештатные сотрудники, подлежит изучению и верификации, в том числе на конкретных поручениях. По результатам изучения кандидата руководству органа внутренних дел докладывается рапортом о возможности или невозможности оформления лица в качестве внештатного сотрудника полиции. Зачисление внештатных сотрудников производится приказом начальника органа внутренних дел, в нем указывается и специализация внештатного сотрудника, и за каким конкретным сотрудником данного органа он закрепляется. После зачисления внештатному сотруднику выдается под расписку удостоверение установленного образца, на каждого внештатного сотрудника заводится учетная карточка.

В условиях современных реалий у инспекторов по делам несовершеннолетних практически отсутствуют внештатные сотрудники полиции. Это связано в первую очередь не со сложностями в их работе, а с тем, что они осуществляют свою административную деятельность на безвозмездной основе. Рассмотрим возможность более эффективного использования внештатных сотрудников в работе с несовершеннолетними правонарушителями.

Порядок подбора внештатных сотрудников полиции, их оформления и работы с ними определен Инструкцией по организации работы с внештатными сотрудниками полиции¹. Для уточнения возможности закрепления внештатных сотрудников полиции за инспектора-

¹ Приказ МВД России от 10 января 2012 года № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Российская газета. — 2012. — № 88.

ми по делам несовершеннолетних требуется скорректировать ст. 4 указанной инструкции «Внештатные сотрудники полиции привлекаются к сотрудничеству по следующим направлениям деятельности полиции:», добавив туда п. 4.7 «Профилактика правонарушений несовершеннолетних».

Последующей рекомендацией будет повышение уровня материального стимулирования штатных сотрудников полиции. Результаты работы штатного сотрудника, его личные и деловые качества систематически, но не реже одного раза в год, анализируются сотрудником полиции, за которым он закреплен, и докладываются рапортом о целесообразности его дальнейшего использования в качестве штатного сотрудника руководителю соответствующего подразделения полиции. Основные положения и выводы доводятся до сведения штатного сотрудника. К штатным сотрудникам, активно участвующим в выполнении поручений, могут применяться различные формы поощрения (благодарность, почетная грамота, фотография у развернутого знамени органа внутренних дел, помещение на доску почета, ценный подарок, реже всего — денежная премия). В целях повышения материальной заинтересованности работы в качестве штатного сотрудника полиции в основной план финансовой деятельности органов внутренних дел — смету расходов необходимо внести отдельную расходную статью: материальное стимулирование качественно выполняющих свои обязанности штатных сотрудников полиции. Это позволит ежемесячно поощрять весомой денежной премией штатных сотрудников, которые в полном объеме справляются со своей работой и вносят немалый посильный вклад в дело минимизации противоправных подростковых проявлений.

На сегодня в крупных городах страны подразделения полиции по делам несовершеннолетних, как правило, располагаются в зданиях территориального органа внутренних дел. В соответствии с п. 9. Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних: «Не допускается размещение сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России на районном уровне в служебном помещении, расположенном непосредственно в названных органах, совместно с сотрудниками других служб и подразделений».

Для более качественной превентивной работы с несовершеннолетними правонарушителями и надлежащему временному устройству заблудившихся и безнадзорных детей, мы считаем необходимым

пойти по пути восстановления «Детских комнат полиции», которые необходимо строить по типовым планам. Комнаты должны размещаться на первых этажах зданий и иметь отдельный вход, отвечать требованиям пожарной безопасности и санитарно-гигиеническим нормам, в сельской местности это должны быть отдельно стоящие сооружения, подключенные ко всем коммуникациям. При решении вопроса о выделении подразделения по делам несовершеннолетних служебного помещения учитывается вероятность нахождения там доставленных заблудившихся, беспризорных или безнадзорных детей до помещения их в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации¹. Данное предложение подтверждается интервьюированием, проведенным автором среди экспертов и практических сотрудников по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на факультете переподготовки и повышения квалификации, факультете дополнительного профессионального образования, факультете заочного обучения Санкт-Петербургского университета МВД России².

По Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в подразделении по делам несовершеннолетних ведется журнал учета профилактических мероприятий, в котором отражается работа инспекторов по проведению предупредительных рейдов и операций, других профилактических мероприятий, а также проведение персональных превентивных мероприятий в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, не состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних.

Мы считаем, что в Инструкции требуется дополнительно закрепить, что в каждом подразделении полиции по делам несовершеннолетних уместно иметь представленные элементы и вести, в том числе и в электронном виде, нижеследующую документацию:

¹ Подробнее о «Детских комнатах полиции» см.: Беженцев А. А. «Детские комнаты полиции»: история, современность, перспективы восстановления // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: материалы II Всерос. науч.-практ. конф., 23 нояб. 2016 г. / редкол.: В. В. Денисенко, А. С. Шиенкова, В. А. Джемелинский, О. В. Шкеля, М. Е. Труфанов. — Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. — С. 68–73.

² Около 70 % респондентов полагают, что служебные помещения инспекторов полиции по делам несовершеннолетних по различным критериям не соответствуют требованиям времени и нуждаются в оптимизации, более 65% полностью поддерживают оформление современных «Детских комнат полиции» в территориальных органах внутренних дел, органах внутренних дел на транспорте.

- план обслуживаемой территории (микрорайона);
- учетно-профилактические дела (карточки), списки лиц, с которыми проводится профилактическая работа;
- 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 с антиобщественной направленностью;
- 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 родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделении по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.
- паспорта на жилой дом (жилые дома);
- списки несовершеннолетних, находящихся в розыске;
- рабочую тетрадь инспектора по делам несовершеннолетних;
- несекретные приказы, инструкции, указания, методические рекомендации по деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних;
- списки транспортных средств, номерных вещей и предметов находящихся в розыске;
- книгу отзывов и предложений граждан;
- юридическую и педагогическую литературу.

Помимо этого, в целях накопления и изучения информации о социально-экономических, демографических и других особенностях обслуживаемой территории, состояния общественного порядка, административных деликтов несовершеннолетних, молодежной преступности, наличии общественных объединений правоохранительной направленности, и иных сведений мы считаем необходимым заводить

инспектором по делам несовершеннолетних сроком на пять лет паспорт на обслуживаемую территорию.

Содержание паспорта на обслуживаемую территорию по аналогии с паспортом на административный участок участкового уполномоченного полиции должно состоять из двух частей: Общей и Особенной. В Общей части паспорта должны быть изложены Правила выдачи, хранения и сдачи паспорта, сведения о приеме и сдачи обслуживаемой территории, ее план и информация ее характеризующая. Вместе с тем Особенная часть имеет свою специфику, которая состоит в том, что в ней сосредотачивается информация, рассматривающая конкретные направления административной деятельности инспектора по делам несовершеннолетних. В Особенной части паспорта должна содержаться информация об объектах и организациях расположенных на обслуживаемом участке, сведения о лицах, проживающих на обслуживаемой территории, которые включают в себя различные категории учета, сведения об административных правонарушениях несовершеннолетних и о преступлениях, совершенных несовершеннолетними на обслуживаемом участке. В заключительной части паспорта делаются отметки о проверке паспорта инспектора полиции по делам несовершеннолетних должностными лицами органа внутренних дел. Вся содержащаяся в паспорте информация предназначена: «Для служебного пользования».

При достаточном оснащении «Детских комнат полиции» оргтехникой и соответствующими информационными ресурсами мы полагаем возможным вести всю служебную документацию инспекторов полиции по делам несовершеннолетних в электронном виде.

Качество профилактики правонарушений несовершеннолетних в крупных городах, с хорошо сформированной транспортной инфраструктурой, во многом зависит от того, насколько тесно сотрудничают линейные подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте с территориальными подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел¹.

¹ Об этом подробнее: Зырянов С. М. Деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних полиции на транспорте // Беспризорник. — М.: Федеральный институт развития образования, 2015. — № 4. — С. 30–31; Денисенко В. В. Безопасность детей на железной дороге // Беспризорник. — М.: Федеральный институт развития образования, 2015. — № 4. — С. 15–17; Тарасов А. Н. Предупреждение органами внутренних дел преступности несовершеннолетних на

Сотрудники линейных подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на транспорте, вместе с решением задач и выполнением функций, присущих всем сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних, призваны:

— исполнять меры по обнаружению на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры безнадзорных детей, передаче их родителям или лицам, их заменяющим, либо направлению их в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, информируя об этом органы внутренних дел по месту жительства несовершеннолетних;

— всесторонне исследовать детерминанты совершения несовершеннолетними правонарушений, влекущих нарушение правил безопасности движения на всех видах транспорта, несчастные случаи с детьми, и направлять по данным вопросам в заинтересованные органы и учреждения материалы с рекомендациями по минимизации обнаруженных причин и условий данных фактов;

— разрабатывать мероприятия по предупреждению детского травматизма, правонарушений и иных деяний, угрожающих безопасной работе железнодорожного, воздушного и водного транспорта, и координировать свою деятельность в решении перечисленных задач с работниками транспортных организаций.

Между тем, в своей работе сотрудники линейных подразделений полиции на железнодорожном, воздушном и водном транспорте сталкиваются с рядом трудностей, связанных в том числе, с пробелами в законодательстве:

— существует проблема медицинского освидетельствования несовершеннолетних, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического и токсического опьянения, доставляемых в линейные пункты полиции, расположенные на большом расстоянии от населенных пунктов;

— проблемным является вопрос устройства несовершеннолетних, достигших возраста уголовной ответственности и совершивших преступления небольшой тяжести на объектах транспорта, в случае, если они не являются жителями данного муниципального образования. Зачастую, когда в отношении них не решен вопрос о заключении

железнодорожном транспорте: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2008; Павлова Л. В. Предупреждение антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, совершающих правонарушения на объектах железнодорожного транспорта: дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2003.

под стражу, передать их родителям в установленный законом срок не представляется возможным.

Так как правонарушения на железнодорожном транспорте имеют большую степень общественной опасности, могут привести к потере здоровья и гибели пассажиров, наносят ущерб транспортным организациям и очень часто совершаются именно несовершеннолетними лицами, мы предлагаем, усилить административную ответственность за совершение отдельных административных деликтов в сфере железнодорожного транспорта. В частности, согласимся с В. В. Денисенко в том, что разумно повысить размеры штрафов за:

— посадку или высадку граждан во время движения поезда либо проезд на подножках, крышах вагонов или в не приспособленных для проезда пассажиров местах, а также за самовольную без надобности остановку поезда либо самовольный проезд в грузовом поезде. Штраф за такие деяния необходимо увеличить со 100 руб. до 3000–5000 руб.;

— выбрасывание мусора или иных предметов на железнодорожные пути и платформы. Штраф целесообразно назначить в размере 1000–3000 руб. На данный момент указанные действия влекут предупреждение или наложение административного штрафа в сумме 100 руб.¹.

В добавление нами предлагается и ужесточение ответственности за повреждение защитных лесонасаждений, снегозащитных ограждений или других путевых объектов, а также нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути или его выпаса возле путей.

Мы считаем, что строже необходимо наказывать и за проход по железнодорожным путям в неустановленных местах. Если сейчас такое деяние влечет предупреждение или штраф в размере 100 руб., то с предлагаемыми изменениями наказание в виде предупреждения может быть исключено, а штраф — рационально повысить до 2000–5000 руб.

Необходимость ужесточения ответственности за указанные деяния связано с тем, что действующие санкции являются малоэффективными в части профилактики и предупреждения совершения новых административных правонарушений.

¹ Денисенко В. В. Проблемы, пути их решения и меры повышения эффективности деятельности по профилактике административных правонарушений несовершеннолетних // В сборнике: Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: материалы международной научно-практической конференции. — Санкт-Петербургский университет МВД России; сост.: А. В. Тарасов, П. Ф. Телепнев, 2016. — С. 126, 127.

В главу 7 КоАП РФ мы считаем необходимо внести статью, предусматривающую ответственность за нанесение рисунков в стиле «граффити» на транспортные средства, заборы, платформы, здания, сооружения.

Исследовав ключевые направления административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, заострим внимание на том, что эта деятельность получила достаточно подробную регламентацию в ведомственном законодательстве МВД России. Однако, в Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних есть и определенные недоработки, кроме отмеченных выше, касающиеся отсутствия различных для всех категорий несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, как минимальных, так и максимальных сроков профилактической работы, а также возможности, например, вести вместо бумажного электронный учет подростков-правонарушителей. Это говорит нам о целесообразности как при выявлении дополнительных проблемных моментов правоприменения Инструкции, так и при наработке дополнительного положительного опыта организации правоохранительной административной деятельности подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних, корректировать данный нормативно-правовой акт для дальнейшей модернизации деятельности по снижению удельного веса деликтов лиц, не достигших восемнадцати лет.

«Любая модернизация, в том числе в сфере общественных отношений (политических, экономических, правовых, организационных), государственного строительства в целом или его отдельных институтов в известной степени мера вынужденная, она детерминирована целым рядом факторов и обстоятельств общественного развития. Применительно к модернизации системы МВД России одной из таких детерминант являлась политическая и социальная необходимость приступить к решению накопившегося груза проблем функционирования органов внутренних дел с тем, чтобы этот груз не достиг «критической массы», после чего деградацию системы практически невозможно было бы остановить»¹. На сегодня множество проблем имеется в деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних.

¹ Аврутин Ю. Е. Социальные основания реформирования полиции в России и в США: сравнительный анализ // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 6. — С. 85.

ГЛАВА 2
ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕДЕЛИКТНОГО ПОВЕДЕНИЯ
И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*Человечество могло бы
достигнуть невероятных успехов,
если бы оно было более трезвым!*

Иоганн В. Гете

§ 1. Административная деятельность
по предупреждению продажи несовершеннолетним алкоголя
и вовлечения их в употребление спиртных напитков

Протекция прав, свобод и благополучия несовершеннолетних — это исторически зарекомендовавшее себя направление со вполне объяснимыми тенденциями своего появления, становления и развития. Более того, полагаем, что, исходя из наличия такого направления, можно судить об уровне эволюции (во всех отношениях) государства в тот или иной временной период. Это связано с повышенной, перво-степенной значимостью вопроса обеспечения сохранности и защиты интересов несовершеннолетних. В случае нереализации в данном направлении эффективных административно-правовых и правоприменительных действий сложно говорить о правовом характере государства, его высоком уровне развития. Также отметим, что защита прав и законных интересов несовершеннолетних, как в историческом отображении, так и на современном этапе, — это сложносочиненный процесс, императивно требующий своей реализации на многих уровнях и по многим направлениям. И в случае неэффективности хотя бы одного из таких направлений в целом можно говорить о неэффективности всего лейтмотива административной деятельности государственных органов. Анализ исторических источников свидетельствует, что на протяжении всего развития деятельности по протекции прав, свобод и благополучия не достигших совершеннолетия лиц одним из направлений работы правоохранителей являлось формирование административно-правового запрета на допуск несовершеннолетних к алкогольной продукции.

При исследовании ретроспективы поставленного вопроса необходимо в обязательном порядке отметить немаловажный, как нам представляется, факт: создание и обеспечение административно-

правового запрета на продажу алкогольной продукции несовершеннолетним находится в прямой и тесной связи с государственной политикой в сегменте регулирования оборота алкогольной продукции. В данном случае необходимо говорить о целом и частном, где общая политика выступает целым, а ее ответвление в виде регулирования в отношении конкретных категорий лиц, в том числе и несовершеннолетних, частным. В связи с этим при установлении истории формирования административно-правового запрета на розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции необходимо делать существенную отсылку к положениям общей государственной политики по регулированию на территории нашей державы рынка алкогольной продукции.

При первом же взгляде на историческую подоплеку появления государственно-правовых механизмов регулирования оборота алкогольной продукции намечается существенная дискуссия. В настоящее время нет четкого обоснованного мнения относительно того, в какое время появился исследуемый институт. Некоторые ученые считают, что данный период датируется серединой XV века. При этом авторы подчеркивают отсутствие до указанного периода даже упоминаний о вопросах государственного регулирования правоотношений, связанных с оборотом алкогольной продукцией и ее употреблением. В частности, некоторые авторы отмечают, что анализ памятников правовой истории нашего государства свидетельствует, что на первоначальных этапах его развития вопросами регулирования в указанной сфере государство не было озабочено. В первых наиболее значимых и обширных источниках русского права, таких как Русская правда (Краткая и Пространная Правды, а также I, II и III редакции Устава князя Владимира), Псковская судная грамота, Новгородская судная грамота, вопросы потребления алкоголя мирянами не регулировались¹. Подчеркнем, что узловые памятники права эпохи феодальной раздробленности на Руси, в том числе Галицко-Волынской Руси, Смоленска, Новгорода и Пскова, также не имели предписаний, регламентирующих этот животрепещущий вопрос. В данном контексте не имелось никаких запретов применительно отпуска алкогольной продукции лицам, не достигшим совершеннолетнего возраста. Ана-

¹ Горюшкина Н. Е. История государственного регулирования свободного оборота алкоголя в пореформенной России (по материалам Курской губернии): монография. — Курск: Курский государственный технический университет, 2009. — С. 78.

лизируя возможную причину подобной ситуации, следует говорить об общем развитии алкогольного рынка на тот период и, в частности, потребностях населения в функционировании данного рынка. До первой трети XV века на Руси употребляли в основном слабоалкогольные напитки. Соответственно, проблема широкого употребления алкогольных напитков среди населения не стояла остро, и в связи с этим государство не имело экономической выгоды от распространения алкоголя.

Как видим, мнение Н. Е. Горюшкиной относительно первого подхода к определению начального периода реализации государственной политики по урегулированию оборота алкогольной продукции базируется на достаточно нетривиальном факте, а именно факте не востребоваемости у населения алкогольной продукции. Соответственно, в отсутствие сферы отсутствовали и соответствующие механизмы ее регулирования. На первый взгляд, подобная позиция кажется вполне логичной. Однако принять ее в качестве исключительно верной не представляется возможным. Интерес вызывает вопрос регулирования уголовно-правовых отношений, а именно обстоятельств, которые признавались законодателем в качестве отягчающих. Вслед за выделением критериев дифференциации уголовной ответственности древнерусский законодатель задумался об определении аналогичных критериев и для уголовного наказания. Особое место в данном случае следует отводить такому правовому акту, как Русская Правда (во всех возможных редакциях), явившей собой фактически первый фундаментальный сборник правовых норм межотраслевого характера. Существенное место в данном правовом акте отводилось именно критериям разграничения и дифференциации уголовного наказания, причем как в сторону смягчения, так и в сторону утяжеления последнего. При этом общих начал назначения наказания Русская Правда не содержала. Правовая мысль законодателя того периода реализовывалась посредством казуистического изложения, а именно при описании конкретных случаев совершения деяния и конкретизированных видов и размеров назначаемых за их совершение наказаний. К отягчающим обстоятельствам относили корыстный умысел правонарушителя, кражу особо охраняемых вещей, хищение в ночное время суток, конокрадство, рецидив, а также социальное положение потерпевшего. Утверждалось, что чем выше было сословие потерпевшего, тем строже было наказание совершившего преступное дея-

ние¹. Однако, помимо прочего, древнерусский законодатель также предусмотрел такое отягчающее наказание обстоятельство, как совершение преступления в состоянии опьянения, в том числе и алкогольного. Анализ положений Русской Правды позволяет сделать вывод, что законодатель в целом крайне негативно относился к факту совершения противозаконного деяния в состоянии опьянения. За действия подобного рода назначался один из самых суровых видов наказаний. Факт опьянения увеличивал общественную опасность совершенного противоправного деяния во много раз, что, соответственно, вело к ужесточению реакции государства на факт подобного совершения.

Еще большее огосударствление оборота алкогольной продукции произошло в XV веке. Это было связано с появлением и введением в оборот крепких алкогольных напитков. Как отмечается в юридической литературе, данное появление датируется примерно 1428 годом², так как в данный период происходит сразу несколько как общегосударственных, так и локальных событий, которые оказали существенное влияние на общественное мироустройство в России.

Во-первых, продолжало существовать установленное еще в прошлом веке монголо-татарское иго, российское государство было вынуждено платить дань и, соответственно, в постоянном усилении нуждался институт налогообложения населения. Во-вторых, наличествовали отдельные, частные столкновения с монголо-татарами. В частности, именно в 1428 году произошел набег ордынского войска на костромские земли — Галич Мерьский, разорение и грабеж Костромы, Плеса и Луха³. В-третьих, несмотря на наличие внешней угрозы, продолжали возникать междоусобные войны и столкновения. В-четвертых, постепенно начинает формироваться новая внешняя угроза, источником которой выступала Литва, на ее территории развернулась борьба российских и литовских (пропольских) сил.

В подобных негативных условиях уровень потребления населением алкоголя значительно возрос: в ходе постоянных военных кон-

¹ Лоба В. Е., Малахова А. С. Русская правда: обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказания // Вестник Волгоградского государственного университета. — 2015. — № 4. — С. 45.

² Сытников В. Ю. Уголовная ответственность за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции. — Монография / Под общ. ред. Р. М. Кашапова. — М.: Юрлитинформ, 2016. — С. 98.

³ История России до 1917 года. — Учебник / Под ред. Г. Б. Поляка, А. Ю. Дворниченко. — Люберцы: Юрайт, 2016. — С. 87.

фликтов и столкновений, отсутствия стабильности внутри страны, а также ряда других обстоятельств население активно вовлекалось в употребление алкогольной продукции. Реализация крепких алкогольных напитков, распространение фактов их употребления привели к началу государственного участия в регулировании оборота алкогольной продукции. Однако в отношении несовершеннолетних данные мероприятия на указанном этапе не реализовывались. Двумя объектами административно-правового регулирования, связанными с ограничениями оборота алкогольной продукции, были государство и церковь. В первом случае речь идет о налоговых нормах, направленных на урегулирование вопросов взимания торговых пошлин с субъектов, которые занимались реализацией алкогольной продукции. Во втором же случае речь идет о появлении первых административно-правовых запретов на розничную продажу и употребление алкогольной продукции определенными категориями лиц, в частности, священнослужителями. Так, например, «согласно церковным правилам священнослужитель, проводивший в пьянстве всю ночь до шести часов утра, не допускался к заутрене и рисковал быть низложенным из сана»¹.

Тем не менее, несмотря на то, что в рассматриваемый период фактические нормы о запрете и ограничениях реализации алкогольной продукции в отношении лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, отсутствовали, говорить о полном игнорировании данного вопроса все же нельзя. Первоначальной сферой, из которой в дальнейшем зародились основы административно-правового регулирования и формулирования запретов на продажу алкогольной продукции несовершеннолетним, выступила сфера обеспечения воспитания детей родителями, а также иными субъектами.

Относительно дальнейшего развития государственной деятельности по ограничению реализации алкогольной продукции несовершеннолетним ученые расходятся в своих мнениях. С одной стороны, некоторыми указывается на отсутствие общей, так называемой «генеральной линии» относительно разрешения указанных вопросов. В. Ю. Сытников пишет, что «принимались отдельные меры по регулированию алкогольного рынка (как например, введение акциза на продажу алкогольной продукции), осуществлялись действия, направленные на защиту от противоправного посягательства на несовер-

¹ Берндт А. А. Уголовно-правовая характеристика розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. — Екатеринбург, 2017. — С. 99.

шеннолетних, в том числе связанных с вовлечением их во «всяческие непотребства», однако точно отметить определенные события, явления или действия, которые напрямую касались исследуемого нами вопроса, в период XVII — первой половины XIX веков, не представляется возможным»¹. Однако, на наш взгляд, согласиться с подобным мнением довольно сложно в силу ряда факторов.

Прежде всего, это специфика рассматриваемого исторического периода. Данный этап характеризовался активным наращиванием административно-правовой базы урегулирования практического большинства из имевшихся институтов, отраслей и сфер. В частности, регулированию подвергались соответствующая административно-правовая сфера, общественные отношения, институты государственной власти, армия, флот и так далее. В таком историческом контексте реализация сферы регулирования оборота алкогольной продукции также не могла остаться в стороне. Более того, важно отметить, что именно при Петре I были значительно наращены темпы алкоголизации населения, во многом в результате «ввода в эксплуатацию» режимов существования западного общества, которое потребляло алкогольную продукцию в значительных количествах, но в условиях наличествовавшей так называемой «культуры питья».

В 1903 году был сделан существенный шаг в формировании административно-правового запрета на продажу алкогольной продукции несовершеннолетним. Впервые в истории нашего государства нарушение данного запрета могло повлечь уголовную ответственность. То есть розничная продажа алкогольной продукции стала считаться, при наличии определенных обстоятельств, уголовно-наказуемым деянием, запрещенным законом под угрозой наказания. Так, статья 315 Уголовного уложения предусматривала уголовную ответственность для виновного «в держании в частном заведении для торговли крепкими напитками или в заведении трактирного промысла с продажей крепких напитков в качестве прислуги лица, не достигшего установленного законом возраста, или в допущении к распитию крепких напитков в сих заведениях малолетнего моложе че-

¹ Сытников В. О. Становление и развитие ответственности за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции в России // Проблемы обеспечения законности и правопорядка в Дальневосточном регионе: сборник материалов международной научно-практической конференции. — Хабаровск, 2017. — С. 204.

тырнадцати лет»¹. Такие деяния наказывались денежной пеней в размере не более 100 рублей. Таким образом, юридическая ответственность устанавливалась за допущение не только к распитию крепких напитков малолетних, но и к работе в торговых и питейных заведениях лиц молодого возраста.

Советский период развития законодательства в сегменте установления административно-правовых запретов на продажу алкогольной продукции не достигшим совершеннолетнего возраста лицам заслуживает отдельного внимания. Прежде всего, это связано с тем, каким образом советские власти относились к вопросу употребления алкогольной продукции и сопряженным с данным процессом иным общественным отношениям, в целом. Хорошо известной является существенная и планомерная борьба советского государства с алкоголизмом населения. Она производилась на идеологическом («Пьянству бой») и правовом уровнях («сухой закон»). Существенное внимание в подобных условиях уделялось и вопросам формирования и обеспечения административно-правового запрета на розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним.

Впервые норма о запрете продажи алкогольной продукции малолетним, появляется в 1927 году, в марте которого Совет Народных Комиссаров РСФСР принимает постановление «О мерах ограничений продажи спиртных напитков»², предусматривающее запрещение их продажи малолетним лицам и лицам, находящимся в состоянии опьянения, а также в буфетах и культурно-просветительных учреждениях. Постановление распространялось на все виды спиртных напитков, кроме натурального (неспиртованного) вина и пива. В борьбе с пьянством в этот период активизируется деятельность общественных организаций — в этом же году на местном уровне были организованы специальные комиссии по вопросам алкоголизма, а ранее, сразу после Октябрьской революции, — и комиссии по делам несовершеннолетних³.

¹ Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 16 апреля 1903 года. № 88. Отдел первый. Ст. 416 «Об утверждении уголовного уложения». С. 66–67.

² Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 4 марта 1927 г. «О мерах ограничения продажи спиртных напитков» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства. 1927. № 24. Ст. 158.

³ Глушаченко С. Б., Жулев С. К., Сальников М. В. Организация и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних в РСФСР (1918 — 1920 г.г.) // История государства и права. — 2004. — № 3. — С. 25–26.

В случае нарушения установленных правил продажи, закрепленных в вышеуказанном постановлении, устанавливалась административная ответственность. Административное взыскание налагалось местными исполнительными комитетами и городскими советами в соответствии с Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 28 июня 1926 года «Об утверждении положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»¹.

В дальнейшем нормы об ответственности за розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним предусматривались в различных кодифицированных нормативных правовых актах советского государства, преимущественно административно-правовой направленности.

Следует отметить, что вопросами реализации административно-правового запрета на розничную продажу алкогольной продукции не достигшим совершеннолетия лицам занимались не только законодательные и правоохранительные органы, но и различные общественные организации.

После распада СССР были нивелированы многие нормы, ограничивавшие оборот алкогольной продукции, отменены монополии в данной сфере. Помимо этого был ослаблен правоохранительный контроль в указанной сфере, равно как и социальный и идеологический. Все это привело к значительному ухудшению обстановки в сфере употребления несовершеннолетними алкогольной продукции. Лишь 22 ноября 1995 года принят Федеральный закон № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», который устанавливал запрет оптовой и розничной реализации алкогольной продукции лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет. Данный закон, хотя и с многочисленными изменениями, действует и в насто-

¹ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства. 1926. № 39. Ст. 304.

ящее время. На основании и во исполнение положений и требований указанного нормативного правового акта были реализованы межотраслевые нормы, которые сформировали соответствующий административно-правовой запрет на продажу алкогольной продукции несовершеннолетним, обосновав при этом уголовную и административную ответственность в случае нарушения данного запрета физическими, должностными и юридическими лицами.

На сегодня нарушающие антиалкогольное законодательство несовершеннолетние ставятся на учет с заведением учетно-профилактических карточек. Сотрудникам органов внутренних дел для оптимизации превентивной работы с несовершеннолетними правонарушителями, следует акцентировать внимание и на противодействии незаконным действиям по вовлечению молодежи в употребление алкогольных напитков и недопустимости продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции несовершеннолетним в основном на территории продовольственных объектов потребительского рынка.

В данном контексте существенное значение приобретает правильное и эффективное применение норм российского законодательства в сегменте привлечения к административной ответственности работников торговли, допускающих незаконную продажу алкогольной продукции и пива гражданам не достигших совершеннолетия.

Рассмотрим моменты, связанные с выявлением факта продажи алкогольной, спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе не достигшим восемнадцатилетнего возраста лицам.

Выявление фактов продажи несовершеннолетним алкогольных напитков, осуществляется на основе информации полученной:

- в процессе превентивной работы с несовершеннолетними, состоящими на профилактическом учете с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел в подразделениях органов внутренних дел по делам несовершеннолетних;

- в процессе работы с не достигшими совершеннолетия лицами, доставленными в дежурные части органов внутренних дел в состоянии алкогольного опьянения;

- из средств массовой информации и от граждан о фактах незаконной продажи несовершеннолетним алкогольной, спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе в розничных магазинах торговли.

Добытая информация в обязательном порядке фиксируется в Книге учета сообщений о происшествиях, находящейся в дежурной части органа внутренних дел, а сотрудником органов внутренних дел, непосредственно получившем информацию составляется соответствующий рапорт. Информация, поступившая от родителей, опекунов и лиц их замещающих, иных совершеннолетних граждан также регистрируется в Книге учета сообщений о происшествиях. В данном случае от гражданина принимается соответствующее заявление.

Отметим, что при непосредственном обнаружении сотрудниками органов внутренних дел факта незаконной продажи спиртосодержащей продукции или пива несовершеннолетним сложно соблюсти все процессуальные требования, которые требуются для качественного составления материалов административного дела и привлечения виновных лиц к ответственности.

Помимо этого сотрудники органов внутренних дел могут столкнуться с нижеследующими проблемами тактического характера:

- несовершеннолетние правонарушители не соглашаются выступать в качестве свидетеля по продаже им алкоголя, конкретизируя устно, что больше в данном месте их не будут обслуживать, более взрослые несовершеннолетние отрицают, что спиртное приобрели лично;

- при выявлении сотрудниками органов внутренних дел факта незаконной продажи алкогольной продукции или пива не достигшим совершеннолетия лицам уже спустя пятнадцать минут установить свидетелей практически не возможно, а продавцы отрицают факт продажи¹;

- в случае если несовершеннолетний еще не употребил алкогольную продукцию, то в материалах дела об административном правонарушении он проходит свидетелем, а процессуальные действия с несовершеннолетним свидетелем, не достигшим возраста четырнадцати лет, проводятся в присутствии родителей или иных законных

¹ Здесь имеется в виду, что данное правонарушение обнаружено в ходе выявления правонарушений по ст. 20.20 (Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах), ч. 1 ст. 20.21 (Появление в общественных местах в состоянии опьянения), 20.22 (Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах) КоАП РФ.

представителей несовершеннолетних, иногда целесообразно пригласить на беседу психолога или социального педагога, что при обнаружении факта административного правонарушения практически нереально;

— в ситуациях, когда отсутствуют свидетели (это может быть в том случае, если продажа осуществляется в темное время суток или ночью) весомым доказательством является чек кассового аппарата, но продажа либо не проводится через кассу, либо чек не выдается на руки лицу не достигшему возраста совершеннолетия, либо несовершеннолетний выбрасывает его.

Следовательно, для обнаружения подобных случаев необходимо проводить плановые и внеплановые рейды, которые целесообразно планировать, как правило, до 21:00 часа. Сотрудникам органов внутренних дел при проведении соответствующих мероприятий важно помнить, что после выявления административного правонарушения при оформлении документов на несовершеннолетнего может оказываться мощное психологическое давление со стороны продавцов. Указанные обстоятельства обычно способствуют тому, что несовершеннолетние в дальнейшем отказываются помогать сотрудникам органов внутренних дел. Узловой задачей в данном контексте является максимальное снижение возможности оказать психологическое воздействие на подростка со стороны правонарушителей, что возможно сделать при раздельном разбирательстве и взятии объяснений в разных помещениях.

При рассмотрении правонарушения по факту продажи несовершеннолетним алкогольных напитков, целесообразно собрать ниже представленную доказательную базу:

— подробное объяснение несовершеннолетнего, купившего алкоголь;

— подробные объяснения максимального количества свидетелей;

— подробное объяснение продавшего алкоголь продавца магазина;

— подробное объяснение должностного лица (индивидуального предпринимателя, заведующего либо директора магазина);

— копии должностных инструкций директора или заведующего либо свидетельство о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей;

— копию трудового договора между предпринимателем и продавцом, осуществившим незаконную продажу алкоголя лицу, не достигшему совершеннолетия;

— копию контрольно-кассового чека;

— копию свидетельства о рождении или паспорта несовершеннолетнего лица;

— копию свидетельства и лицензии индивидуального предпринимателя, юридического лица на право торговли пивом и виноводочными изделиями.

Серьезное внимание, кроме того, следует акцентировать на борьбе с незаконными действиями по вовлечению молодежи в употребление этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе. В данном контексте существенное значение приобретает правильное и эффективное применение норм российского законодательства в сфере привлечения к административной ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление спиртных напитков.

Статья 6.10. КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ» имеет целью обеспечить (административными мерами) реализацию положений Конвенции о правах ребенка¹, ст. 7 и 38 Конституции РФ, норм Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»², направленных на защиту здоровья ребенка.

Объектом правонарушения по ст. 6.10 КоАП РФ выступает здоровье несовершеннолетних, их нравственное воспитание и общественный порядок.

Предметом данного правонарушения являются этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, одурманивающие вещества.

Исходя из сути ст. 6.10 КоАП РФ под спиртными напитками следует понимать питьевой этиловый спирт, спиртные напитки (в том числе водка), вино (в том числе натуральное вино) и иную алкогольную и спиртосодержащую продукцию (пищевую и не пищевую), а также препараты и вещества бытовой химии, содержащие в своей основе спирт.

Объективную сторону административного правонарушения составляют противоправные действия, выраженные в вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, совместном с несовершеннолетними распитии спирт-

¹ Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

ных напитков или употреблении одурманивающих веществ. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ возможно различными способами:

- предложением или угощением;
- обещанием каких-либо выгод;
- введением в заблуждение (путем предоставления спиртных напитков под видом безалкогольных);
- обманом (путем сообщения неверных сведений о каких-либо состояниях, ощущениях от употребления) и другими.

Указанные действия должны носить разовый характер, поскольку вовлечение несовершеннолетних в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ квалифицируется как преступление на основании статьи 151 УК РФ, как и то же деяние, совершенное родителем или иным лицом, на которое законом возложены обязанности по воспитанию несовершеннолетнего.

Действия виновного совершеннолетнего лица подпадают под ст. 6.10 КоАП РФ вне зависимости от того, в каком количестве несовершеннолетним употреблены пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, спиртные напитки и одурманивающие вещества, и какое воздействие (легкое, среднее, тяжелое) они на него оказали¹. Административное правонарушение считается оконченным с момента дачи несовершеннолетним согласия на употребление пива, спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Субъектом правонарушения выступают любые лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста (по частям первой и второй), так и родители или иные законные представители несовершеннолетних, а также лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию детей (по части третьей).

Субъективная сторона деяния выражается в форме прямого умысла. При этом возраст несовершеннолетнего должен быть очевиден или известен правонарушителю. Для квалификации административного правонарушения не имеют значения мотивы лица, привлекаемого к ответственности (личный интерес, зависть, корысть, стремление поднять свой авторитет в глазах несовершеннолетних).

¹ См.: Ученые-юристы МГУ о современном праве. Антология // Под редакцией М. К. Треушникова. Комментарий к статье 6.10 КоАП РФ / Коллектив под руководством О. Н. Садикова. — М.: Издательство: Городец. 2005.¹ Коренев А. П. Основы управления в ОВД. — М., 1996. — С. 82.

Отталкиваясь от части первой ст. 23.2 и части третьей ст. 29.5 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.10 КоАП РФ, рассматриваются районными и городскими комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В целом при анализе перечисленных в статье 6.10 КоАП РФ составов административных правонарушений необходимо учитывать, что согласно ст. 5.35 КоАП РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет применение мер административного наказания.

В результате вышеописанных событий родители могут быть лишены судом родительских прав по основаниям, предусмотренным в ст. 69 Семейного кодекса РФ, только в случае их виновного поведения. Уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду. Под злоупотреблением родительскими правами следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей, например создание препятствий в обучении, склонение к попрошайничеству, воровству, проституции, употреблению спиртных напитков или наркотиков и т. п.

Иногда сопряженными с деянием, подпадающим под ст. 6.10. являются противоправные деяния, ответственность по которым установлена статьями 20.20–20.22 КоАП РФ. Регламентируется, что появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

По ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административном правонарушении, предусмотренном данной статьей вправе составлять не только сотрудники полиции, но и члены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Выявление фактов вовлечения несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе спиртных напитков или одурманивающих веществ, прежде всего, осуществляется на основе получения информации:

- в ходе работы с несовершеннолетними, состоящими на профилактическом учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

- в ходе работы с несовершеннолетними, доставленными в органы внутренних дел в состоянии алкогольного опьянения;

- от граждан о фактах продажи (приобретении) несовершеннолетним алкогольной, спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе в магазинах розничной торговли.

Кроме того, это может быть информация, поступившая от совершеннолетних граждан: родителей, опекунов и лиц их замещающих, а также иных лиц — свидетелей фактов вовлечения несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Выявление фактов вовлечения несовершеннолетних в употребление происходит непосредственно структурными подразделениями органов внутренних дел при выполнении ими служебных задач. Сотрудник любого подразделения органа внутренних дел при выявлении несовершеннолетних правонарушителей, в том числе находящихся в состоянии опьянения, и родителей, отрицательно влияющих на детей, лиц вовлекающих несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, обязан составить рапорт, который после рассмотрения начальником органа внутренних дел или его заместителем передается в подразделения по делам несовершеннолетних. В свою очередь инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при получении информации о несовершеннолетних правонарушителях, в том числе находящихся в состоянии опьянения, родителях и иных лицах, отрицательно влияющих на детей, и при наличии оснований, представляют начальнику органа внутренних дел предложения о постановке на учет указанных лиц, проводят с ними индивидуальную профилактическую работу. В случае, если указанные лица уже состоят на учете у инспекторов по делам несовершеннолетних, производятся соответствующие отметки в учетных документах об административном правонарушении и принятых в этой связи мерах.

При доставлении несовершеннолетних правонарушителей в состоянии опьянения дежурный по органу внутренних дел обязан установить их личность, обстоятельства способствовавшие приобретению алкоголя и его распитию, и в зависимости от состава административного правонарушения оформить соответствующий акт, либо передать несовершеннолетнего в подразделение по делам несовершеннолетних или следователю.

Рассмотрим документирование и процессуальное оформление правонарушения, предусмотренного ст. 6.10 КоАП РФ.

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 6.10 КоАП РФ, относится к правонарушениям, посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

При выявлении рассматриваемого административного правонарушения сотрудник полиции составляет рапорт о выявлении данного правонарушения. После чего выясняются обстоятельства вовлечения несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготовленных на его основе. Далее составляется протокол об административном правонарушении.

При составлении протоколов собирается следующая доказательная база:

- сопроводительное письмо в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- протокол об административном правонарушении по ст. 6.10 КоАП РФ;
- объяснение несовершеннолетнего лица в присутствии родителя или лица его заменяющего;
- объяснения свидетелей, если они имеются;
- объяснение правонарушителя;
- объяснение законного представителя несовершеннолетнего;
- копия свидетельства о рождении или паспорта несовершеннолетнего.

Весь собранный материал вместе с протоколом об административном правонарушении, передается в соответствии со ст. 13.1, 23.3, 23.49 КоАП РФ в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для рассмотрения и принятия решения.

*Если бы ты даже хотел этого,
ты не можешь отделить свою жизнь от человечества.
Ты живешь в нем, им и для него. Мы все сотворены
для взаимодействия, как ноги, руки, глаза!*

Марк Аврелий

**§ 2. Взаимодействие служб и подразделений субъектов
государственной системы превенции подростковых деликтов,
охраны их прав в деятельности
по профилактике предделиктного поведения
и административных 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 проявляется 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 многочисленными 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 мо-

жет 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 справедливым 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 можно отнести: 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 организационных мероприятий, совместного информационно-методического

¹ Коренев А. П. Основы управления в ОВД. — 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 ОВД 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.

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 пределиктного 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 не случайно, 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 соверше-

нию 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, позволяющим 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, подразделения патрульно-постовой службы полиции, участковых уполномоченных 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 правонаруше-

ний 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 дел¹. Именно на него возлагается обязанность, и он несет персональную ответственность за координацию профилактических усилий всех служб и подразделений органов внутренних дел, их взаимодействие между собой².

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 степени³.

¹ Приказ МВД России от 19 января 2015 № 31 дсп «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов» // Зарегистрирован в Минюсте России 26 февраля 2015 года. — Регистрационный № 36230.

² См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. — М.: ЦОКР МВД России, 2009. — С. 130.

³ 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.

Вначале рассмотрим функции некоторых служб и подразделений территориальных органов внутренних дел по предупреждению 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 патрульно-постовой службы полиции, 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 подразделение по делам несовершеннолетних, 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, о 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,

¹ Аврутин Ю. Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и пути ее решения // В сборнике: Современные проблемы административного и полицейского права / ред. Соловей Ю. П., Косицин И. А. — Омск, 2013. — С. 6–7.

и докладывать о них дежурному, а также информировать работника уголовного розыска, участкового уполномоченного полиции, инспектора по делам несовершеннолетних; принимать меры по недопущению нахождения несовершеннолетних в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (иных законных представителей) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

Упущением по направлению взаимодействия сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и патрульно-постовых нарядов полиции, по верному утверждению М. В. Костенникова, является отсутствие обязанности инспектора подразделения полиции по делам несовершеннолетних участвовать в инструктаже нарядов ППСП¹. Это необходимо для оперативного обмена информацией о безнадзорных несовершеннолетних, местах их концентрации, без вести пропавших подростках, находящихся в розыске, а так же для обучения постовых полицейских приемам и методам общения и обращения с детьми.

Дежурные части территориальных и органов внутренних дел на транспорте обязаны доставлять выявленных безнадзорных и заблудившихся детей в подразделения по делам несовершеннолетних 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 подразделение по делам несовершеннолетних 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

¹ Костенников М. В. Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в борьбе с ней: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. — С. 20.

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.

Важная роль в работе с несовершеннолетними отводится участковым уполномоченным полиции. В соответствии с законодательством 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 подразделения по делам несовершеннолетних принимать меры по оказанию помощи в трудоустройстве или направлении на учебу несовершеннолетних; способствовать улучшению обстановки в не-

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. — СПб, 2015. — № 2 (66). — С. 59–62; он же: Деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике экстремистских правонарушений несовершеннолетних // В сборнике: Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия Материалы международной научно-практической конференции. — 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.

благополучных 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. Сведения о несовершеннолетних лицах, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних участковый уполномоченный полиции отражает в отдельном подразделе Паспорта на административный участок.

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 дел¹ 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, подразделения по делам о несовершеннолетних. 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.

Представители подразделений по делам миграции в процессе приема населения и участия в проверках по соблюдению паспортно-регистрационного режима в общежитиях, гостиницах и жилом секторе получают информацию о несовершеннолетних иностранных гражд-

¹ Подробнее см.: приказ МВД России от 21 ноября 2012 года № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

данах и лицах без гражданства, правомерности их нахождения на территории Российской Федерации, условиях их жизнедеятельности, возможностях совершения административных правонарушений и преступлений; выявляют иностранцев-родителей, отрицательно влияющих своих детей, иных несовершеннолетних, а также склонных к асоциальным проявлениям неработающих и не обучающихся несовершеннолетних иностранных граждан. Однако в приказе МВД России от 15 апреля 2016 года № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» несовершеннолетние иностранные граждане не упоминаются, поэтому мы считаем рациональным дополнить п.п. 10.17.15 Положения «Основными функциями Главного управления являются... Организация и координация деятельности по ... осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» формулировкой: «в том числе несовершеннолетних».

Как видно из вышеперечисленного, 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; совместная подготовка различных документов, информации, отчетов; консолидированный анализ и оценка оперативной обстановки, характеризующей состояние безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе, районе, пригороде, конкретной зоне обслуживания; совместное планирование и разработка мероприятий по комплексному использованию сил и средств, разработка и проведение

масштабных периодических профилактических мероприятий, рейдов и таких операций, как:

- «Дети России»;
- «Подросток»;
- «Подросток — семья»;
- «Подросток — улица»;
- «Подросток — учет»;
- «Подросток — игла»;
- «Подросток и наркотики»;
- «Подросток — курорт»;
- «Подросток на пути»;
- «Внимание, дети!»;
- «SOS»;
- «Шанс»;
- «Надежда»;
- «Малыш»;
- «Семья»;
- «Мы вместе, мы семья»;
- «Неблагополучная семья»;
- «Быт»;
- «Контакт»;
- «Нет насилию»;
- «Помоги ребенку»;
- «Социальная защита»;
- «Забота»;
- «Усыновитель»;
- «Здоровье»;
- «Школа»;
- «Первоклассник»;
- «Каникулы»;
- «Безопасные каникулы»;
- «Осенние каникулы»;
- «Зимние каникулы»;
- «Весенние каникулы»;
- «Летние каникулы»;
- «Всеобуч»;
- «Безнадзорник»;
- «Безнадзорные дети»;
- «Беспризорник»;

- «Беспризорные дети»;
- «Брошенные дети»;
- «Дети улиц»;
- «Подворотня»;
- «Табор»;
- «Беглец»;
- «Полиция и дети»;
- «Полиция на страже детства»;
- «Законность»;
- «Неделя правовой грамотности»;
- «Правовые недели»;
- «Уроки мужества»;
- «Занятость»;
- «Досуг несовершеннолетних»;
- «Детский отдых»;
- «Вечер»;
- «Вечерний город»;
- «Ночь»;
- «Ночной город»;
- «Условник»;
- «Надзор»;
- «Игрок»;
- «Геймер»;
- «Двор»;
- «Группа»;
- «Группировка»;
- «Лидер»;
- «Дети и транспорт»;
- «Полет»;
- «Дети и железная дорога»;
- «Безопасный путь»;
- «Несовершеннолетний пассажир»;
- «Поезд»;
- «Осторожно — поезд!»;
- «Внимание! Опасность! Переезд!»;
- «Дорога без опасности»;
- «Дети и дорога»;
- «Соблюдаем ПДД»;
- «Маленький пассажир»;

- «Ребенок — главный пассажир!»;
- «Юный пешеход»;
- «Ребенок пешеход»;
- «Пешеходный переход»;
- «Ледовая переправа»;
- «Семафор»;
- «Свисток»;
- «Светофор»;
- «Мотоциклист»;
- «Скутер»;
- «Пристегни самое дорогое»;
- «Автокресло — детям!»;
- «Детское кресло»;
- «Сфера безопасности»;
- «Территория безопасности»;
- «Безопасный район»;
- «Антикриминал»;
- «Заслон»;
- «Пиротехника»;
- «Вихрь-Антитеррор»;
- «Розыск»;
- «Мигрант»;
- «Нелегал»;
- «Дискотека»;
- «Алкоголь. Табак»;
- «Без наркотиков»;
- «Канал»;
- «Анаконда»;
- «Мак»;
- «Афганский излом»;
- «Азиатский заслон» и другие.

План специальной операции, по нашим соображениям, должен содержать четкие цели и задачи, расчет сил и средств, их расстановку и порядок ввода в действие, обусловливает создание оперативного штаба по руководству операцией, формы взаимодействия и обмена информацией между территориальными органами внутренних дел, а также заинтересованными ведомствами и организациями, порядок действия всех нарядов полиции, осуществление оперативного разбирательства с задержанными лицами. План специальной операции, как

правило, содержит три блока: организационные мероприятия; профилактика правонарушений несовершеннолетних и в отношении них; мероприятия по выявлению и пресечению деликтов несовершеннолетних и в их отношении. К плану операции прилагаются: «схема связи, карта местности с нанесенной обстановкой и другие необходимые материалы; совместное участие в проводимых органами внутренних дел мероприятиях по общей или индивидуальной профилактике; оказание взаимной помощи путем выполнения взаимных заданий, поручений, поддержки имеющимися силами и средствами при решении конкретных оперативно-служебных задач, обмена передовым опытом работы, совместной учебы, информирования друг друга по вопросам, представляющим обоюдный интерес»¹.

Например, целью операции «Подросток» является координация действий всех заинтересованных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, учреждений и организаций по предупреждению развития негативных процессов в подростковой среде в дни проведения операции, созданию условий для максимального удовлетворения потребностей в организованном досуге, отдыхе детей и подростков, защиты их прав и законных интересов.

Основными задачами проведения профилактической операции «Подросток» с нашей точки зрения являются: организация и проведение массовых, досуговых и спортивных мероприятий по месту жительства детей и молодых людей, организация их полноценного отдыха, вовлечение в организованные формы досуга подростков, находящихся в социально опасном положении; выявление, устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности и совершению административных правонарушений несовершеннолетними, подготовка и реализация предложений об их устранении в период проведения профилактической операции; выявление, устранение нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних в местах общественного питания, досуговых учреждениях при проведении культурно-массовых мероприятий; выявление детей и подростков, находящихся в социально опасном положении, и оказание им всех видов социальной помощи; обеспечение эффективных мер по укреплению общественного порядка на улицах, спортивных объектах, домах культуры и других местах концентрации детей и молодежи;

¹ Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2016. — С. 481, 482.

принятие мер по предупреждению противозаконного поведения детей и молодых людей, фактов употребления ими наркотических средств, психотропных (или одурманивающих) веществ и спиртных напитков, пива, оказание социальной реабилитационной помощи.

Критериями эффективности проведения профилактической операции «Подросток» мы предлагаем закрепить:

- количество проведенных рейдов: по охране общественного порядка; по посещению неблагополучных семей; по посещению подучетных детей; по контролю за розничной продажей алкогольных напитков;

- количество выявленных несовершеннолетних, совершивших административное правонарушение, преступление;

- число установленных семей, находящихся в социально опасном положении (в них детей);

- число обнаруженных безнадзорных, беспризорных, попрошайничающих несовершеннолетних;

- количество выявленных фактов жестокого обращения с несовершеннолетними (принятые меры);

- число найденных несовершеннолетних находящихся в розыске;

- число подростков, состоящих на учете в правоохранительных органах (из них: организован досуг несовершеннолетних; посещено на дому);

- количество молодых людей, состоящих на внутришкольном учете (из них: организован досуг несовершеннолетних; посещено на дому);

- число проведенных мероприятий: в школах; в клубах; в библиотеках; в спортивных залах;

- количество обучающихся, принимавших участие в мероприятиях муниципальных, школьных (всего) (из них: дети из семей, находящихся в социально опасном положении; состоящие на учете в подразделении полиции по делам несовершеннолетних; состоящие на внутришкольном учете);

- количество организованных выступлений на мероприятиях в школе; клубе; учреждениях социального обслуживания населения;

- число принявших участие в операции педагогических работников, представителей родительской общественности, работников органов здравоохранения, сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, представителей иных правоохранительных органов, представителей органов социальной защиты

населения, опеки и попечительства, представителей органов молодежной политики и спорта, представителей учреждений культуры.

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 подразделения по делам несовершеннолетних. В свою очередь инспектора 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.

Эффективность взаимодействия в правозащитной и правоохранительной деятельности 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 и, 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 со-

поставляется 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.

Крайне важное значение в коллективной деятельности профилактики 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 1–12 и 13–17 лет, учащихся в школах и организациях среднего профессионального образования, работающих, неработающих и неучащихся, а также тех, кто вернулся из исправительных воспитательных колоний и специализированных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа.

¹ Мещерякова Е. И. Превентивная педагогика в работе сотрудников по делам несовершеннолетних с трудновоспитуемыми подростками // Вестник Воронежского института МВД России. — 2014. — № 1. — С. 235.

Для того, чтобы определять и прогнозировать динамику преступности несовершеннолетних при обработке статистики часто применяются специальные коэффициенты, показывающие общую направленность и 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 уже направляются в соответствующие государственные органы и организации. Важное 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 проблемы, 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 3–5-летний срок, 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 работы 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, и, соответственно, их правонарушения и преступления имеют свою специфику, и работа с несовершеннолетними требует иных принципов и подходов, отличных от работы со взрослыми.

Согласимся с мнением А. Г. Болеловой, которая считает, что современная коллективная правозащитная и правоохранительная деятельность по предупреждению правонарушений в среде детей и подростков базируется на следующих направлениях:

¹ Подробнее: Маздогова З. З. Деятельность инспектора ПДН 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.

— превентивная практика носит гуманистический характер — защитные меры преобладают над принуждением и наказанием;

— проводится подготовка профессиональных кадров в органах внутренних дел и социальных службах, которые занимаются воспитательно-педагогической, профилактической и защитной деятельностью в отношении несовершеннолетних — это работники полиции, социальные педагоги и психологи, которые специализируются на отклоняющемся поведении и специфике возрастных особенностей несовершеннолетних, а также оздоровлении их социального и семейного окружения;

— в настоящее время усиливается роль психологической и медицинской поддержки и помощи при коррекции асоциального и антисоциального поведения несовершеннолетних, их реабилитация, если имеются те или иные признаки и формы психологической или социальной дезадаптации;

— сейчас семья признается ведущим институтом в процессе социализации несовершеннолетних, соответственно, совместная работа в социально-правовых, медико-психологических, социально-педагогических аспектах ведется прежде всего с семьей, в том числе при оказании помощи семьям, находящимся в группах социального риска;

— в настоящий момент разграничены профилактические и воспитательные компетенции между государственными правозащитными, правоохранительными органами и социальными службами, а также общественными организациями при соблюдении условия их тесного взаимодействия и совместной работы при максимальном участии в реализации программ государственной молодежной политики¹.

Информирование, как одна из форм взаимодействия, широко используется на межведомственном уровне. В частности, в соответствии с федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции обязаны незамедлительно информировать:

¹ Болелова А. Г. Современные методы и технологии профилактики нарушений несовершеннолетних. Электронный справочник специалиста системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. — М., 2016. — URL: <http://ou55.omsk.obr55.ru/files/2016/04/.pdf>.

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

— органы прокуратуры — о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;

— комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемую органом местного самоуправления, — о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению пределиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних;

— органы опеки и попечительства — о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу для жизни, здоровья или препятствующей их воспитанию;

— органы управления социальной защитой населения — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

— органы управления здравоохранением — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ;

— органы управления образованием — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях;

— органы по делам молодежи — о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в оказании помощи, в организации отдыха, досуга, занятости¹.

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 инспектора по делам

¹ Подробнее см.: ч. 2 ст. 9 федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

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 их 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.

Так, 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 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

¹ Административное право: курс лекций / В. Ю. Ухов, А. И. Каплунов и др. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2012. — С. 486.

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 предделиктного 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 КДНиЗП 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.

На необходимость создания единого территориального координирующего органа, способного агрегировать усилия всех субъектов системы превенции, осуществлять согласование общих и частных целей между заинтересованными учреждениями, проводить единую социальную политику, направленную на нейтрализацию негативных факторов, вызывающих десоциализацию несовершеннолетних, указывали многие исследователи проблем борьбы с преступностью несовершеннолетних, однако единого мнения, какому органу следовало бы поручить такую работу, на сегодняшний день не сложилось¹. Существовала позиция, возложить ответственность за решение всех воспитательных и предупредительных проблем конкретной территории (район, го-

¹ См.: Кустова М. В. Проблемы функционирования специальных органов по делам о правонарушениях несовершеннолетних // Правоведение. — 1993. — № 3. — С. 76–82; Сысоев С. А. Административно-правовое предупреждение преступности несовершеннолетних. — М., 1992. — С. 23; Василенко Н. Малолетние преступники // Милиция. — 1993. — № 8. — С. 6.

род) на центры социального обслуживания населения при постепенном выводе и переподчинении учреждений предупреждения системы МВД России непосредственно муниципальным органам¹.

Мы же предлагаем создание самостоятельного органа исполнительной власти — Федеральной службы по профилактике правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации (ФСППН России), КДНиЗП предлагается сосредоточиться на рассмотрении материалов об административных правонарушениях несовершеннолетних и в их отношении. ФСППН России должна служить центром или ядром организации взаимодействия в предупредительной работе с несовершеннолетними, поскольку она будет иметь федеральный характер, осуществлять свою административную деятельность под непосредственным руководством Президента Российской Федерации и при активном участии общественности.

Рассмотрим и взаимодействие подразделений полиции по делам несовершеннолетних с уголовно-исполнительными инспекциями подразделений Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции России. На сегодня приблизительно 70 % несовершеннолетних, привлекаемых к уголовной ответственности, осуждены условно. При этом большая часть из них совершает новые преступления в течение испытательного срока, из-за этого в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, поскольку контроль за поведением условно осужденных несовершеннолетних одновременно осуществляют подразделения, относящиеся к Министерству юстиции и Министерству внутренних дел. Не рассматривая общие причины и условия рецидивной преступности, остановимся лишь на положительно зарекомендовавшем себя опыте предупреждения рецидива. Подразделениям по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел и уголовно-исполнительным инспекциям территориальных органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции России при планировании мероприятий по организации контроля за поведением подростков, к которым применены принудительные меры воспитательного воздействия, условно осужденных, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы несовершеннолетних и осуществлении индивидуальной профилактической работы мы предлагаем предусматривать:

¹ Дмитриевский Р. С. Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность: автореф. дисс. канд. ... юрид. наук. — М., 1995. — С. 25.

— проведение совместных занятий в системе служебной подготовки, рейдов и специальных операций, изучение приказов, взаимный обмен информацией о поведении осужденных условно несовершеннолетних, образе жизни осужденных, примененных к ним мерах воздействия;

— обсуждение вопросов организации предотвращения преступности условно осужденных преступников на оперативных совещаниях, совещаниях-семинарах территориальных органов уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел;

— на основе анализа динамики правонарушений, совершенных осужденными, готовить руководству территориальных органов уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, прокуратуры, управления образованием, здравоохранением, социальной защитой населения, опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав совместные информационно-аналитические документы о состоянии работы с условно осужденными. Вносить в указанные органы предложения об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Кроме того, непосредственно представителям уголовно-исполнительных инспекций и подразделений по делам несовершеннолетних считаем необходимым:

— выступать в средствах массовой информации с целью привлечения внимания общественности к проблемным вопросам работы с условно осужденными несовершеннолетними;

— в целях контроля за полнотой учетов условно осужденных к определенному числу последнего месяца квартала проводить статистическую проверку подучетных лиц данной категории;

— выявлять условно осужденных несовершеннолетних, склонных к совершению новых преступлений в период условного осуждения, организовывать постоянный контроль за их поведением и образом жизни;

— своевременно рассматривать вопросы о представлении осужденных, доказавших свое исправление, к сокращению обязанностей и запретов, досрочной отмене условного осуждения и снятия судимости;

— качественно осуществлять подготовку материалов в суды в отношении условно осужденных несовершеннолетних, злостно уклоняющихся от выполнения возложенных судом обязанностей;

— оперативно проводить розыскные мероприятия в отношении осужденных, скрывшихся с места жительства, и своевременно направлять в суды материалы для принятия к ним соответствующих мер;

— ежеквартально анализировать практику применения судами условного осуждения и отмены условного осуждения в отношении несовершеннолетних;

— регулярно информировать органы исполнительной власти, местного самоуправления, прокуратуру, суды, о состоянии правопорядка среди осужденных и вносить предложения по устранению причин, способствующих порождению рецидивной преступности;

— активнее привлекать к воспитательной работе общественные организации, родственников и членов семей осужденных, а также других лиц, оказывающих на них положительное влияние.

Итак, на протяжении более десяти лет в России практически во всех регионах отмечалось уменьшение правонарушений несовершеннолетних и подростковой преступности. Но, «вечно этот процесс продолжаться не будет; когда-нибудь он остановится, а потом может и пойти вспять. Совершенно очевидно, что к такому развитию событий нам надо готовиться, чтобы встретить его во всеоружии»¹. Для этого обязательным условием считаем надлежащее эффективное взаимодействие служб и подразделений полиции с субъектами государственной системы превенции подростковых деликтов, охраны их прав.

*Законы писаны для всех,
но неграмотные прекрасно
обходятся и без них!*

Николай Колин

§ 3. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних правонарушителей

Важной особенностью административной деятельности как органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и подразделений полиции по делам несовершеннолетних, в частности, является применение особого режима ад-

¹ Богданов А. В., Хазов Е. Н. Основные направления деятельности полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 1. — С. 159.

министративного принуждения, по отношению к этой категории правонарушителей.

В доктринальном научном исследовании А. И. Каплунова по вопросам правового регулирования полномочий органов внутренних дел по комплексному применению мер административного принуждения в контексте становления в России демократического правового государства наиболее четко охарактеризован рассматриваемый вид деятельности и отмечено, в частности, что «административное принуждение, являясь частью, отраслевым видом государственного принуждения, обладает чертами, присущими государственному принуждению в целом. Поэтому общая характеристика государственного принуждения с гносеологических позиций выступает отправным моментом в познании административного принуждения, в том числе применяемого органами внутренних дел, как составной части» и далее: «Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел, — это метод воздействия на сознание и поведение людей (граждан и должностных лиц), выражающийся в применении сотрудниками органов внутренних дел установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия психологического, физического, материального и организационного характера, направленных на неукоснительное выполнение физическими и юридическими лицами правовых обязанностей при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной безопасности или безопасности личности или в связи с совершением административно или уголовно наказуемых деяний в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности общества, предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных к административной или уголовной ответственности»¹.

Перечень мер принуждения, применяющихся к лицам, совершившим правонарушение, дает определенные основания утверждать о наличии у несовершеннолетних правонарушителей своеобразного административно-правового статуса. Но речь здесь идет и об определенной схожести режимов административного принуждения, применяемых к взрослым и несовершеннолетним правонарушителям, однако говорить об их полной тождественности не приходится. Постараемся разобраться в указанном дуализме.

¹ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. — Монография. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2004.

Рассмотрение административного принуждения, применяемого к несовершеннолетним правонарушителям, следует начать по традиции с мер административного предупреждения. Обращаясь к мерам административного предупреждения, применяемым к несовершеннолетним, следует отметить, что своевременное выявление безнадзорных детей, ограничение их доступа в общественные места, а также на объекты железнодорожного, водного и воздушного транспорта, представляющие сферу повышенной опасности, является одним из основных направлений деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в предупреждении правонарушений несовершеннолетних, обеспечении их личной безопасности и безопасности окружающих.

К принудительным административным мерам предупредительного характера, применяемым к несовершеннолетним сотрудниками полиции, можно отнести изъятие предметов и вещей, могущих служить средством совершения различных правонарушений.

В отличие от административно-предупредительных мер, всегда направленных на недопущение совершения несовершеннолетними административных правонарушений, меры административного пресечения применяются тогда, когда предотвратить противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность не удалось, и оно уже наступило, то есть когда возникает необходимость прекратить противоправное поведение, минимизировать либо устранить его вредные последствия, а также в последующем привлечь виновного, не достигшего восемнадцатилетнего возраста правонарушителя к административной ответственности.

Таким образом, сущность этих мер состоит в том, что они пресекают реальное, уже начавшееся противоправное деяние (как административно, так и уголовно наказуемое), совершаемое подростком. Противоправное деяние может выражаться как в однократном правонарушении, так и в неоднократных, систематических нарушениях, в антиобщественном образе жизни конкретного лица. Применяя меры административного пресечения, органы внутренних дел принудительно прекращают правонарушения несовершеннолетних, понуждая их к правомерному поведению.

Одной из таких мер является в определенных ситуациях административное задержание несовершеннолетних правонарушителей. Административное задержание — это кратковременное ограничение свободы несовершеннолетнего лица, оно осуществляется в целях прекращения противоправных действий, установления личности несовершеннолетнего, его родителей или лиц, их заменяющих, составления протокола об административном правонарушении, если лицо достигло шестнадцатилетнего возраста с последующим разрешением вопроса о направлении несовершеннолетнего в КДНиЗП, может быть применено в исключительных случаях для исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Отсюда, административное задержание одновременно является и мерой пресечения противоправных действий, и мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

При доставлении и задержании несовершеннолетних правонарушителей сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних обязаны устанавливать причины и условия, способствующие безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, и принимать все меры для предупреждения совершения ими более серьезных проступков и возврата подростков под опеку их законных представителей, а также совместно с участковым уполномоченным, прокуратурой и судом решать вопросы о лишении родительских прав родителей тех подростков, которые не желают заниматься их воспитанием, допускают жестокое обращение с детьми либо оказывают на детей негативное влияние.

Разбирательство с доставленным несовершеннолетним правонарушителем проводит сотрудник подразделения по делам несовершеннолетних, а в его отсутствие — оперативный дежурный.

Обо всех случаях задержания подростка обязательно составляется протокол, и уведомляются родители или лица, их заменяющие. На доставленных в орган внутренних заблудившихся и подкинутых детей сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних обязаны составить акт и принять меры к установлению личности таких детей, возвращению их в семьи или устройству в лечебное учреждение — если ребенку не исполнилось четыре года, либо в приют.

В отношении специальных мер административного пресечения, применяемых к несовершеннолетним правонарушителям, существенных отличий от общего порядка нет, за исключением запретов на применение в отношении указанной категории огнестрельного ору-

жия и специальных средств. В Федеральном законе Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (Принят Государственной Думой 28 января 2011 года, одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 года)¹ статьей 22. Запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств: «Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: 1) 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 иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции»; статьей 23. Применение огнестрельного оружия: «5. Запрещается 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 граждан или сотрудника полиции».

Продолжая рассмотрение административного принуждения в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних, обратимся к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемым в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Такие меры применяются исключительно в рамках ведущегося производства по делу об административном правонарушении и имеют достаточно четкую правовую регламентацию.

Из анализа норм ст. 27.1 КоАП РФ видно, что в отношении несовершеннолетних субъектов могут быть применены:

- административное доставление;
- административное задержание;
- привод;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при несовершеннолетнем лице;
- досмотр транспортных средств (мотоцикла);
- изъятие вещей и документов;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств, иных вещей;

¹ Российская газета, Федеральный выпуск № 5401 от 8 февраля 2011 г.

- отстранение от управления транспортным средством;
- направление на медицинское освидетельствование.

Учитывая то, что практически весь комплекс мер административно-процессуального обеспечения применяемых к физическим лицам применяется и к лицам, не достигшим совершеннолетия, рассмотрим некоторые особенности их применения.

Меры процессуального обеспечения, за исключением привода, достаточно часто применяются в тот момент, когда еще отсутствует полная ясность в юридической квалификации противоправного поведения и нельзя определить отраслевую принадлежность правонарушения.

Анализ административно-правовых норм, закрепляющих меры производства по делам об административных правонарушениях лиц, не достигших восемнадцати лет, показывает, что для определенной категории мер производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающих свободу граждан, в частности таких, как доставление, административное задержание и привод, основания законодательством просто не предусмотрены. Данный постулат позволяет некоторым ученым-административистам говорить «о необходимости нормативного закрепления оснований применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, для соблюдения предусмотренных законом прав участников производства по таким делам, искоренения случаев нарушения законности, субъективизма со стороны должностных лиц, осуществляющих производство по делу»¹.

Меры, применяемые к несовершеннолетним правонарушителям сотрудниками органов внутренних дел, представляют собой процессуальные действия, направленные, в основном, на установление обстоятельств, необходимых для правильного разрешения дела об административном правонарушении. В этой связи представляется обоснованным нормативное закрепление положения об обязательности сообщения о применении любой из исследуемых мер административно-процессуального обеспечения к несовершеннолетнему, его родителям или лицам, их заменяющим, а также последующего присутствия законных представителей несовершеннолетнего при производстве процессуальных действий в соответствии с положениями ст. 25.3 КоАП РФ, предопределяющей судьбе, органу, должностному лицу,

¹ Васильев Ф. П. Доказывание по делу при привлечении к административной ответственности несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2005. — № 2. — С. 47.

рассматривающему дело об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, право признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Вместе с тем данная норма позволяет соответствующим должностным лицам самостоятельно решать вопрос об обязательности или необязательности присутствия родителей или лиц, их заменяющих, при рассмотрении протокола об административном правонарушении, что может повлечь за собой определенные злоупотребления, либо может привести к неполному анализу всех фактов, имеющих непосредственное отношение к делу.

Мы предлагаем в целях устранения рассматриваемых недоработок, для минимизации злоупотреблений со стороны органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних дополнить раздел IV «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ правовыми нормами, регламентирующими порядок и особенности административного производства в отношении не достигших совершеннолетия правонарушителей. В новой главе IV раздела КоАП РФ, которая будет регламентировать порядок производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних мы считаем целесообразным ввести статью «Законные представители несовершеннолетнего лица», которую необходимо укомплектовать диспозицией следующего содержания: «При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, обязано проводить с несовершеннолетним административно-процессуальные действия только в присутствии родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего лица».

По окончании рассмотрения материалов об административном правонарушении составляется протокол об административном правонарушении, который представляет процессуальный документ, составляемый специально уполномоченным должностным лицом по делу об административном правонарушении на стадии завершения производства, имеющий силу доказательства по делу. Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и должностными лицами, предусмотренными в специальном перечне КоАП РФ (ст. 28.3).

Продолжая анализировать меры процессуального обеспечения, отметим, что меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях органами внутренних дел в отношении несовершеннолетних нарушителей, представляют собой разновидность правовых мер в целом, однако имеют дополнительную нормативную основу, определяющую как правовой статус субъекта их применения, так и статус несовершеннолетних.

Понятие административного принуждения характеризуется еще одним важным аспектом, а именно административной ответственностью лиц, не достигших совершеннолетия.

Нельзя не согласиться с утверждением А. С. Дугенца, который сформулировал понятие административной ответственности как, сложный социально-правовой феномен, исследование которого позволяет выделить следующие ее характеристики: является отражением потребности гражданского общества в защите социально значимых интересов от административных правонарушений; представляет собой юридическое выражение административной политики государства; является одним из основных форм противодействия административной деликтности; в содержательном плане состоит в установлении и применении мер административного наказания за противоправные деяния; реализуется в форме демократического административно-юрисдикционного процесса¹.

По отношению к несовершеннолетним действующее законодательство предусматривает общее правило, согласно которому к лицам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные законодательством о комиссиях по делам несовершеннолетних. Именно данным государственным органам и принадлежит преимущественное право рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними. Но в ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ сделана оговорка, согласно которой дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях, перечисленные в 12 гл. в области дорожного движения, рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком ад-

¹ Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.

министративном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии. Далее исследуем понятие и особенности административной ответственности несовершеннолетних.

*Каждый человек несет ответственность
перед всеми людьми за всех людей и за все*
Федор Достоевский

§ 4. Понятие и особенности административной ответственности несовершеннолетних

Исследуем юридическую ответственность несовершеннолетних. Многогранная проблема юридической ответственности обнаруживается одной из узловых в правовой науке и подвергается глобальным исследованиям не только в общей теории права, но и в таких отраслевых науках, как уголовное право, гражданское право, административное право, трудовое право. Однако, все же основа для ее изучения была заложена учеными изучающими общую теорию права. В частности эта проблема достаточно подробно была освещена в трудах С. С. Алексеева, С. Н. Братуся, В. Б. Исакова, П. В. Крашенинникова, В. В. Лазарева, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, Н. С. Нижник, В. В. Оксамытного, А. В. Полякова, Т. Н. Радько, Р. А. Ромашова, В. Н. Хропанюка, В. И. Шкатулла и других ученых. Но, несмотря на значительное внимание, которое уделялось изучению сущности юридической ответственности, общепризнанного и общепринятого ее понятия не существует, а скорее наоборот, проведенные исследования стали предпосылкой для возникновения целого ряда различных подходов к этому правовому явлению.

Согласно интерпретации В. И. Даля термин «ответственность» возникает производным от глагола «отвечать» и обозначает «обязательное поручительство под страхом ответа, взыскания»¹. С. И. Ожегов трактует ответственность как «необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них»². Этимологиче-

¹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М., 1955. — Т. 2. — С. 717.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Мысль, 1984. — С. 412.

ский генезис рассматриваемого термина исходит к праславянскому языку и означает «ведать», «знать»¹.

Юридическая ответственность является производной от социальной ответственности и рассматривается как: обязанность лица переносить меры государственного принудительного воздействия за совершенное правонарушение; обычное обязательство, но такое, которое выполняется в принудительном порядке; предусмотренные законом государственно-властные (принудительные) потери/лишения лицом благ индивидуального, организационного и материального характера за совершенное противоправное действие/бездействие; закрепленная в законодательстве и обеспечиваемая государством юридическая обязанность правонарушителя претерпеть принудительные лишения определенных принадлежащих ему ценностей.

По нашему мнению, такое разнообразие в подходах к определению понятия юридической ответственности вызвано тем, что она, будучи одним из видов общественной, унаследовала от последней ее признаки. Кроме того, в различных отраслях права юридическая ответственность проявляется по-разному, ее виды существенно отличаются друг от друга, а потому сформулировать единственное ее определение и признаки, которые одновременно характеризовали бы все виды юридической ответственности очень сложно.

К признакам юридической ответственности отнесем то, что она:

- является средством обеспечения охраны правопорядка, средством претворения в жизнь государственной власти;
- сопровождается государственным и общественным осуждением противоправного проступка;
- опирается на государственное принуждение в форме карательных и компенсационных способов;
- выражается в обязанности лица претерпевать определенные потери;
- наступает исключительно за совершенные или совершаемые противозаконные действия/бездействия в случае определения состава правонарушения;
- реализуется уполномоченным органом в точном соответствии с законом, а именно — с санкциями правовых норм, которыми определяются вид и границы утрат;

¹ Социальная философия. — Краткий энциклопедический словарь / В. П. Андрущенко, М. И. Горнач. — М.: Рубикон, 1997. — С. 390.

— реализуется в ходе правоприменительной деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц при строгом соблюдении зафиксированного в правовых актах процедурно-процессуального порядка и форм.

Нормативной основой юридической ответственности является система правовых норм, которые можно свести в две группы: материально-правовые, закрепляющие общие вопросы ответственности и составы правонарушений; процессуальные, закрепляющие производства по делам о правонарушениях.

Юридическая ответственность устанавливается при фиксации трех начал: нормативной, составной частью которой является норма права, закрепляющая состав правонарушения; фактической (наличие объективной стороны правонарушения); процессуальной (правоприменительный, юрисдикционный акт компетентного должностного лица (органа)).

Подходом к выяснению сущности юридической ответственности предложим ее понимание в двух аспектах: позитивном и негативном. Так, в положительном аспекте — это ответственность за будущие (возможно противоправные) поступки, их осознание, стремление действовать в соответствии с установленными нормами, как социальными, так и правовыми, должным образом выполнять свои обязанности и реализовывать права только в установленном порядке. Проблема позитивной ответственности имеет не только юридическое, но и морально-этическое значение. Среди представителей административно-правовой науки в положительном аспекте юридическую ответственность достаточно подробно в свое время рассмотрели М. Н. Дорогих и В. А. Юсупов¹. В негативном аспекте — это ответственность за уже совершенные противозаконные поступки, негативные последствия за нарушение определенных норм.

Теория о положительной и отрицательной ответственности может быть применена исключительно к общественным отношениям в целом, тогда как любая юридическая ответственность всегда является реакцией на определенный поступок, то есть ее можно рассматривать только как ответственность в негативном аспекте. Подчеркнем, что юридическая ответственность, с тех пор как она

¹ Дорогих Н. М. Административно-правовые меры по преодолению пьянства и алкоголизма. — М.: Высшая школа, 1988. — 256 с.; Юсупов В. А. Теория административного права. — М.: Юридическая литература, 1985. — 160 с.

возникла, всегда была ответственностью за минувшее, за совершенное противозаконное действие/бездействие.

Традиционно юридическая ответственность подвергалась анализу исключительно как ответственность физических или юридических лиц перед государством, а об ответственности самого государства почти не упоминается. Наряду с этим институт ответственности должен стать существенным инструментом протекции прав и законных интересов субъектов, преимущественно в сегменте публичных взаимоотношений. Параллельно, формирование гражданского общества и развитого правового государства требуют регламентации обоюдной ответственности государства и личности, умножение ответственности именно органов государственной власти перед лицами.

Дискуссионным в юридической литературе является соотнесение таких категорий как «ответственность» и «наказание». Считаем, что они являются синонимами, так как друг без друга существовать не могут, ибо ответственность является определенным наказанием. Здесь мы придерживаемся точки зрения И. О. Галагана, который полагал, что вопрос о соотношении ответственности и наказания (взыскания) должен быть разрешен в пользу их абсолютного отождествления, ибо это однопорядковые правовые понятия, которые стоят «плечом к плечу», им не надлежит существовать одно в отсутствие другого. Всякая ответственность, по его мнению, это то или иное наказание, которое является лишь юридической формой ее выражения и проявления¹. Однако, считаем, что, несмотря на это, категория ответственности более вместительна, так как наказание является лишь одной, хотя и основной ее функцией.

Далее выделим следующие функции административной ответственности: регулятивная; компенсационная; общей и личной превенции административных деликтов; профилактики административных правонарушений; профилактики преступлений; стимулирующая функция. В дополнение, кроме выше названных, к функциям юридической ответственности следует отнести и такие как: охранная; карательная; воспитательная; обеспечительная (например обеспечения правовых обязательств по правоотношениям), стимулирующая функции.

Административной ответственности, как и другим видам юридической ответственности, присущи определенные принципы, к ко-

¹ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). — Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1970. — С. 13.

торым относятся: равенство всех перед законом; гуманизм; гласность; целесообразность и обоснованность; системность; публичность; скорость и экономичность; неотвратимость ответственности за виновное деяние; презумпция невиновности; индивидуализация наказания; соотношение вины и наказания; полнота и объективность обеспечения права на защиту; ответственность только за совершенное противоправное деяние; ответственность только при наличии вины; самостоятельность и независимость в принятии решения; принцип приоритета КоАП РФ над другими законодательными актами, предусматривающими административную ответственность.

Административная ответственность представляет особый вид юридической ответственности, ей присущи все признаки последней. В юридической литературе проблемам административной ответственности уделялось и уделяется немало внимания (Д. М. Бахрах, И. О. Галаган, И. И. Веремеенко, А. И. Каплунов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Старилов, С. А. Старостин, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, В. Ю. Ухов, А. П. Шергин, В. А. Юсупов и др.), были проанализированы ее материальные и процессуальные аспекты, аргументированы отправные точки по формированию законодательства об административных правонарушениях, большинство из которых были встроены в теоретическую платформу кодификации наличествующего на сегодня законодательства. В указанных работах достаточно подробно освещены общие вопросы административной ответственности, даны рекомендации для практических работников, применяющих законодательство об административных правонарушениях.

Появление новых социальных отношений требует переосмысления роли и места административной ответственности в системе правового регулирования. Так, за период существования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях было принято множество законодательных актов, которые внесли изменения в КоАП РФ, что, прежде всего, связано с появлением новых и исчезновением старых юрисдикционных органов, уполномоченных применять административные взыскания, изменением санкций, предвидением новых составов административных проступков, которые характеризуют изменение отношений в государстве. На нынешнем этапе эволюции государственности проведение исследования института административной ответственности, уточнения его сущности, места и роли, как в системе отрасли административного права, так

и среди других отраслей российского права приобретает особенное значение, так как это напрямую сопряжено с потребностью инноватизации административного законодательства.

Касательно административной ответственности несовершеннолетних (ювенальной административной ответственности) подчеркнем, что административная ответственность не достигших социальной зрелости лиц может интерпретироваться как: административная деятельность по применению административных наказаний к лицам не достигшим совершеннолетнего возраста, своеобразная форма негативистического реагирования, подвид правоотношений; обыкновенно ювенальную административную ответственность отождествляют с применением принудительных мер к подросткам-правонарушителям, рассматривают ее как предначертанную санкциями административно-правовых норм реакцию на административную деликтность молодых людей.

Во время исследования сущности административной ответственности, ученые выделяют разное количество ее признаков. Например, Д. Н. Бахрах, среди признаков административной ответственности называет следующие: ее базисом является специфический вид правонарушения — административный проступок; свое выражение административная ответственность находит в применении установленных видов административных наказаний, специфических по сущности и содержанию и отличающихся от мер уголовного преследования и наказания; административные наказания налагаются значительным числом органов и их должностных лиц; между органами государственного управления (должностными лицами), которые налагают административные наказания и нарушителями норм административного права нет отношения подвластности; последовательность привлечения к административной ответственности — особая, она кардинально разнится от уголовного, гражданского процессов и производства в дисциплинарном порядке¹.

Факультативно к признакам административной ответственности мы отнесем: административная ответственность имеет публичный государственно-обязательный характер; концентрацию права административного наказания в органах административной юрисдикции; она имеет репрессивный характер; в административной ответствен-

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Уральский университет, 1989. — С. 51.

ности находят отражение оба аспекта правовой ответственности: позитивный и отрицательный; нормы, определяющие административную ответственность имеют вспомогательное значение для многих отраслей права.

Принимая во внимание вышеприведенные признаки особенностей административной ответственности, считаем целесообразным определить ее как применение к лицам, совершившим административные проступки, административных взысканий и мер воздействия, влекущих для этих лиц определенные обременительные последствия, которые налагаются уполномоченными на то органами или должностными лицами по основаниям и в порядке, урегулированными административно-правовыми нормами.

К особым признакам ювенальной административной ответственности, с нашей точки зрения, следует отнести:

1. Иногда может носить, воспитательный и нематериальный характер.

2. К несовершеннолетним не применяется административное наказание, связанное с лишением свободы (административный арест).

3. Дела об административных правонарушениях лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, совершенных лицами в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, следовательно, ювенальная административная ответственность носит сугубо коллегиальный характер.

4. Совершение административного деликта не достигшим восемнадцатилетия лицом — обстоятельство, смягчающее административную ответственность.

5. С целью определения состояния общего развития молодых людей и девушек, уровня их умственного развития/отсталости и уточнения вопроса, могли ли они в полном объеме осознавать смысл своих деяний и в какой мере могли управлять ими, может быть назначена экспертиза, проводимая специалистами в сфере детской и юношеской психологии или указанные вопросы могут быть заданы эксперту-психиатру.

6. Не достижение лицом на момент совершения административного деликта возраста шестнадцати лет является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Таким образом, определим ювенальную административную ответственность как принудительное применение комиссиями по делам

несовершеннолетних и защите их прав мер административных наказаний к несовершеннолетним, совершившим административное правонарушение, которые влекут за собой для этих лиц обременительные последствия, накладывающихся в особом порядке, установленном нормами административного права.

Необходимо отметить, что определение понятия и особенностей административной ответственности несовершеннолетних имеет как весомое теоретическое, так и практическое значение. Теоретическое значение проявляется в возможности определения отдельных методологических аспектов познания указанного правового явления, возможности комплексно подойти к его исследованию и отразить связь с другими правовыми институтами. Практическое (прикладное) значение обусловлено большим количеством административных правонарушений, совершаемых не достигшими совершеннолетнего возраста лицами, спецификой привлечения подростков-правонарушителей к административной ответственности, многообразной правоприменительной практикой инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в разных регионах нашего отечества, что, безусловно, требует комплексного подхода к сбору информации по практике применения мер административной ответственности к молодым людям, ее анализу для выработки современных прогрессивных рекомендаций по ее оптимизации и унификации на территории всей нашей державы.

Добавим, что по мнению В. Н. Закопырина фактическое совершение подростком административного правонарушения должно быть виновным, то есть предполагать его способность сознавать общественную вредность и противоправность своих деяний, а также предвидеть возможность наступления общественно вредных последствий. В связи с этим он считает необходимым дополнение КоАП РФ нормой следующего содержания: «Если несовершеннолетний достиг шестнадцатилетнего возраста, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, во время совершения общественно вредного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную вредность своих действий (бездействия) либо руководить ими, он не подлежит админи-

стративной ответственности»¹. Мы считаем данную позицию вполне обоснованной и заслуживающей внимания законодателя.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ). Данное обстоятельство связано с тем, что должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ставят на учет несовершеннолетних правонарушителей с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел как раз по месту жительства подростка, что предполагает в дальнейшем индивидуальную профилактическую работу инспектора, которая может базироваться на основании решения комиссии по делам несовершеннолетних.

Административное наказание может быть наложено на несовершеннолетних или их родителей по общим правилам не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушения при делящемся правонарушении — не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Среди норм КоАП РФ, непосредственно направленных на охрану прав и законных интересов не достигшим совершеннолетия лиц, следует отметить такие статьи, как:

— ст. 6.7 — нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения;

— ст. 6.10 — вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ;

— ст. 6.13 — пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров;

— ст. 20.22 — появление несовершеннолетних в состоянии опьянения, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Важной особенностью ответственности несовершеннолетних лиц, устанавливаемой КоАП РФ, является то, что совершение административного правонарушения несовершеннолетним признается смягчающим вину обстоятельством, а вовлечение такого лица в со-

¹ Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 171.

вершение административного правонарушения — отягчающим вину обстоятельством.

Анализ мер воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, позволяет сделать вывод о том, что из десяти видов административных наказаний, указанных в КоАП РФ, к несовершеннолетним чаще всего применяются только два — предупреждение и административный штраф. Кодекс не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, но существуют определенные особенности при применении некоторых из них. Так, штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При его отсутствии административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей, к которым относятся родители, не ограниченные судом в объеме родительских прав, опекуны и попечители.

Существенная особенность административной ответственности несовершеннолетних закреплена ст. 2.3 КоАП РФ, где законодатель установил возможность комиссий по делам несовершеннолетних, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, решать вопрос об освобождении его от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

В качестве дополнительных гарантий обеспечения прав несовершеннолетних закон не позволяет применять к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, административного ареста (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ).

С учетом сложившихся экономических условий в Российской Федерации не может не вызывать вопросов существующая в настоящий момент система административных взысканий. Некоторые ученые-административисты предлагают введение в современное административное законодательство альтернативной замены такой мере административного взыскания, как штраф, который на практике крайне сложно получить в казну государства.

В частности, С. Ф. Мазурин предлагает ввести трехчасовую отработку несовершеннолетним правонарушителем на общественно полезных работах, к примеру, по уборке общественных мест и благоустройству территории. Необходимость введения принудительных работ он

обуславливает условиями материального положения лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста: это чаще всего лица из материально неблагополучных семей, не занятые работой или учебой и, соответственно, не имеющие средств для погашения взыскиваемых штрафов¹. Вместе с тем принятие таких мер принудительного воздействия явилось бы действенным средством воспитания и уважительного отношения к труду со стороны несовершеннолетних правонарушителей.

Карательный элемент административных санкций, хотя и в смягченном виде, применяемый к лицам, не достигшим совершеннолетия, не может ставить перед собой цель порождения страха перед наказанием, помимо ущемления личных имущественных или моральных ценностей подростков он должен прежде всего оказывать на них деятельное воспитательное воздействие, а равно воспитывать у лиц, их окружающих, уважительное отношение к общественным ценностям и правопорядку.

Ответственность по КоАП РФ родителей предусмотрена законодательством в связи с совершением подростками таких нарушений правопорядка, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения. Поэтому указанные правонарушения подростков являются одновременно и частью основания для применения административной ответственности к родителям, и самостоятельным основанием для применения принудительных средств к ним самим.

Административную ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних нельзя рассматривать в отрыве от правовых обязанностей по воспитанию, обучению детей и надзору за ними. В противном случае это ведет к неразрешенным спорам по поводу оснований ответственности, в законодательстве — к нечетким формулировкам диспозиций правовых норм, ее устанавливающих, на практике — к возложению ответственности на тех родителей, которые виновно юридических обязанностей не нарушали. В этой связи представляется, что, когда в создании условий для совершения подростками административных правонарушений оказываются виновными родители, они также должны нести административную ответственность. Иначе говоря, административная ответственность должна быть неизбежным следствием такого поведения

¹ Мазурин С. Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1997. — С. 18–19.

родителей, которое выражалось в осознанном невыполнении ими обязанностей по надлежащему содержанию, воспитанию и обучению детей, должному надзору за ними.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела в отношении родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих, об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35 КоАП РФ — неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, а также за нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотренных ст. 5.36 КоАП РФ.

Подводя итог сказанному, отметим, что в современных условиях очевидна явная гипертрофия уголовной политики. Традиционная недооценка социальной опасности административных правонарушений отрицательно сказывается на состоянии правопорядка в стране, на формировании правосознания граждан, правоприменительной практики. В Российской Федерации отсутствует единая концепция государственной политики по противодействию административным правонарушениям. Государственная потребность таковой очевидна, поскольку речь идет о выработке общих политических ориентиров деятельности по защите общества от правонарушений. Реальность успеха состоит в твердой и последовательной административной политике. Касательно несовершеннолетних можно сделать вывод о том, что несовершеннолетние занимают особое место в административных (материальных и процессуальных) правоотношениях. Кроме этого необходима дальнейшая гуманизация правовых начал административной ответственности несовершеннолетних в современном административно-деликтном законодательстве, также имеется потребность в определенной конкретизации в законодательстве характерных особенностей неблагоприятных последствий к несовершеннолетним, совершившим правонарушение, что, безусловно, позволит усовершенствовать гарантии защиты их прав и законных интересов.

*В конце все обязательно
должно быть хорошо.
Если что-то плохо —
значит, это еще не конец...*
Пауло Коэльо

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наличие демократического правового государства, продекларированное в ст. 1 Конституции Российской Федерации, предполагает существование устойчивой и работоспособной системы государственных органов, имеющей абсолютные возможности для интенсификации решения сложных задач в области профилактики правонарушений несовершеннолетних, при предельном соблюдении прав и законных интересов. В этой связи предполагается обязательность наращивания разнонаправленных административных действий по корректировке 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. В настоящее время современному обществу требуется действенная государственная политика в сфере несовершеннолетних, актуальный курс, который будет соответствовать потребностям общенационального прогресса. Однако трансформации административной, экономической, социальной, правозащитной и правоохранительной систем на территории нашего государства в прошлом веке привели к определенным негативным результатам для отдельных групп населения, к примеру, были нарушены основы действовавшей системы воспитания и обучения подрастающего поколения, осложнилось положение детей, подвергся серьезному регрессу потенциал семьи и государства по их качественному жизнеобеспечению и развитию. Это способствовало отторжению подростков из неблагополучных семей, внезапному росту количества детей, потерявших шанс обрести удовлетворительное материальное содержание, хорошее воспитание и приемлемое образование. В результате этого было зафиксировано увеличение предделиктного поведения и административных проступков несовершеннолетних.

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 безнадзор-

ности и правонарушений несовершеннолетних» 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 субъектов системы профилактики деликтов 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 наиважнейших векторов развития правовой политики страны. 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.

Доктринальный аспект актуальности исследования повышения эффективности организации функционирования системы превенции подростковых правонарушений обусловлен существенным дисбалансом в правовой доктрине, не позволяющим сформировать целостное видение потенциала профилактики административной деликтности несовершеннолетних. Изъяном функционирующих административно-правовых норм по анализируемым вопросам является и то, что осу-

ществование прав и законных интересов несовершеннолетних правонарушителей по большей части предполагается при помощи родителей или законных представителей, хотя на практике зачастую они оказываются неспособными должным образом охранять детские права и законные интересы.

Проведенное автором социологическое исследование продемонстрировало, что менее 25 % опрошенных экспертов (респондентов из числа членов, секретарей комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, сотрудников органов внутренних дел, учреждений уголовно-исполнительной системы, работников общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций) признают состояние профилактики предделиктного поведения и административной деликтности несовершеннолетних удовлетворительным, при этом около 50 % опрошенных считают состояние в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних критическим.

Учитывая изложенное, логичным явилось принятие новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, в которой 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 года², указа Президента Российской Федерации № 240 об объявлении 2018–2027 годов Десятилетием детства³.

В процессе работы над монографией автором лично и в соавторстве в рамках деятельности научно-педагогической школы Санкт-Петербургского университета МВД России «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России»⁴ выполнен

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

² Указ Президента РФ 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.

³ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // Официальный сайт Российской газеты. — URL: <https://rg.ru/2017/05/29/prezident-ukaz240-site-dok.html>.

⁴ Научно-педагогическая школа входит в Список научных и педагогических школ Санкт-Петербурга, включенных в реестр ведущих научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга распоряжением Комитета по науке

ряд научно-исследовательских работ, внедренных в практическую сферу деятельности подразделений органов внутренних дел, в том числе ряд методических рекомендаций по заявкам ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области: «Организация деятельности школьных инспекторов милиции на основе положительного опыта субъектов Российской Федерации» (2008), «Методика работы инспекторов по делам несовершеннолетних горрайорганов внутренних дел по применению ст. 90, ч. 4 УК РФ в работе с несовершеннолетними, к которым применены принудительные меры воспитательного воздействия» (2009), «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению неблагополучия в семье» (2010), «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних» (2010), «Профилактическая деятельность инспектора по делам несовершеннолетних по предупреждению самовольных уходов несовершеннолетних из дома, а также детских домов и школ-интернатов» (2012), «Актуальные вопросы нормативно-правового обеспечения деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей МВД России» (2013), методические рекомендации по заявке МВД по республике Коми: «Методика выявления и документирования административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.10 КоАП РФ и 14.16 КоАП РФ» (2010), методические рекомендации по заявке Управления на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу «Организация деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на железнодорожном транспорте по профилактике правонарушений несовершеннолетних» (2015), методические рекомендации по заявке ГУ-ОООП МВД России «Правовые аспекты работы с несовершеннолетними иностранными гражданами, доставленными в территориальные органы МВД России на районном уровне с родителями (законными представителями), в том числе не имеющими документов, подтверждающих родство» (2020).

Исследования позволили автору сделать вывод о том, что 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 ре-

и высшей школе от 13 декабря 2013 года № 99 в соответствии с решением Президиума Научно-технического совета при Правительстве Санкт-Петербурга.

зольюции по рассматриваемому вопросу, руководством констатировалось сохранение диссонанса между потенциалом служб и подразделениях 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 и многопрофильность превентивной деятельности поручались, преимущественно, одной небольшой службе, одной категории сотрудников полиции — инспекторам подразделений по делам несовершеннолетних, не способным 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 органов и учреждений государственной системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних. Наряду с этим, вкрапление 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 отрывчатый характер, охватывают лишь некоторые направления области социализации подрастающего поколения, выполнение которых усложнено нерешенностью сопредельных и пограничных проблем. В значительной степени такая ситуация связана с дефицитом инновационной административной политики по препятствованию правонарушениям несовершеннолетних лиц.

Детальное изучение материалов социологического опроса по проблемным вопросам административно-правового регулирования превенции предделиктного поведения и административной деликтности несовершеннолетних лиц, проведенного в ходе исследования (автором было опрошено 320 экспертов — респонденты: член (секретарь) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав — 30 чел.; сотрудник органов внутренних дел — 240 чел.; сотрудник учреждения уголовно-исполнительной системы — 20 чел.; работник общеобразовательной, профессиональной образовательной организации — 30 чел.), позволило констатировать следующие результаты, научно подтверждающие наши гипотезы и предложения по рациона-

лизации административной деятельности субъектов системы предупреждения правонарушений молодежи¹.

Анализ социально-демографической характеристики респондентов-экспертов показал достаточную подготовленность специалистов к ответам на задаваемые вопросы (большинство ответили на все предлагаемые вопросы), их высокую квалификацию (примерно 20 % проанкетированных являются руководителями, около 80 % специалистами; больше 50 % работают в должности более трех лет) и достаточный интеллектуальный потенциал (более 85 % имеют высшее образование; свыше 80 % отвечавших на вопросы считают собственный уровень профессиональной подготовки вполне достаточным для эффективной профилактики предделиктного поведения и правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет).

При ответах на блок общих вопросов по профилактике предделиктного поведения и административной деликтности не достигших совершеннолетия лиц 50 % экспертов оценили нынешнюю ситуацию в сегменте безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации в целом и в конкретном регионе проживания как критическую; около 65 % определили влияние состояния законодательства на деятельность по превенции предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних как существенное; более 85 % респондентов высказали точку зрения о крайне низкой теоретической проработанности правозащитной и правоохранительной административной деятельности по профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних; примерно 40 % опрошенных посчитали, что население Российской Федерации не вполне достаточно проинформировано о реальных мероприятиях по предупреждению административной деликтности несовершеннолетних лиц.

Анализ ответов респондентов на блок вопросов по эффективности современной работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и подростковых правонарушений приводит к выводу об устойчивой негативной реакции специалистов на эффектив-

¹ Анкетирование проводилось автором на факультете переподготовки и повышения квалификации, факультете дополнительного профессионального образования, факультете заочного обучения Санкт-Петербургского университета МВД России, при проведении межведомственных семинаров-совещаний с ответственными секретарями и членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, на выездных практических занятиях в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях.

ность правозащитной и правоохранительной административной деятельности по профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; органов управления социальной защитой населения; федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования; органов опеки и попечительства; органов по делам молодежи; органов управления здравоохранением; органов службы занятости и органов внутренних дел. Большинство опрошенных считают, что их деятельность по рассматриваемому направлению не эффективна или не достаточно эффективна (менее 20 % обследуемых оценивают их сегодняшнюю деятельность как положительную). Уровень профессиональной подготовки должностных лиц органов исполнительной власти для эффективной профилактики предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних большинством экспертов признан низким.

Ответы респондентов-экспертов по отдельным направлениям деятельности по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних показали, что более 50 % участников анкетирования признают не достаточно эффективной административную деятельность органов и учреждений системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних по профилактике: безнадзорности, беспризорности, попрошайничества; административных правонарушений; преступлений несовершеннолетних; групповых правонарушений несовершеннолетних; употребления несовершеннолетними табака, алкоголя, наркотических средств; по выявлению лиц, совершающих в отношении несовершеннолетних противоправные деяния, по профилактике неблагополучия в семьях с несовершеннолетними детьми, по розыску несовершеннолетних, по поддержке движения молодежных отрядов правоохранительной направленности, по социальной адаптации несовершеннолетних правонарушителей и контролю за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Относительно блока вопросов по оптимизации правозащитной и правоохранительной деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, подчеркнем, что около 80 % обследованных полностью поддерживают создание новых федеральных органов исполнительной власти в области упреждения

предделиктного поведения и административной деликтности несовершеннолетних (более 75 % проанкетированных считают количество сотрудников и служащих органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на сегодня явно недостаточным) и высказываются за скорейшее обсуждение и принятие пакета законов по охране прав и свобод, профилактике предделиктного поведения и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Таким образом, мнения экспертов-специалистов полностью подтверждают нашу теорию о целесообразности скорейшего выработки новой парадигмы профилактики административных правонарушений несовершеннолетних в современной Российской Федерации с помощью поиска новых методов позитивного государственного управления при проведении административного реформирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Полностью разделяем позицию Ю. Е. Аврутина о том, что общий вектор осуществления эффективного государственного управления и командно-административных методов его осуществления в их юридико-аксиологическом измерении задан в преамбуле Конституции РФ, зафиксировавшей ценности социального мира и мироустройства. По его мнению «ведущей социальной ценностью, воспроизводство, охрана и защита которой должна обеспечиваться посредством государственного управления, является конституционное право человека на достойную жизнь (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ)»¹. Это в полной мере имеет отношение и к несовершеннолетним лицам, «достойная» жизнь которых сама по себе способна отчасти профилактировать подростковые административные правонарушения и преступления.

На сегодня же, 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 зна-

¹ Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2015. — № 3 (22). — С. 86.

ния 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, перспективное концептуальное административное реформирование системы профилактики предделиктного поведения и правонарушений 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 органов и учреждений системы 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 должно стать укрепление административно-правовых, правозащитных и правоохранительных начал в деятельности органов и учреждений системы предупреждения правонарушений лиц, не достигших восемнадцати лет, 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 (2023–2024 годы) — в результате осуществления мер по появлению дополнительных социальных гарантий у работников (служащих, сотрудников) органов и учреждений системы превенции правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, улучшения финансового обеспечения, ресурсного снабжения системы, 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 системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Третий заключительный (оценочный) этап (приблизительно 2035 год) должен отразить положительный результат проведенной административной реформы. 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 пять лет — это отрицательный результат правозащитной и правоохранительной административной деятельности системы превенции деликтов несовершеннолетних. В случае, к примеру, с реформой преобразования милиции в полицию оценка реформы может быть дана через несколько лет, в нашем же потребуетя весьма значительный период, однако если реформа даст положительный результат и приведет к качественному прогрессу в среде молодежи, уровень жизни в России качественно улучшится.

Представляется, что выводы, полученные в результате монографического исследования, будут способствовать оптимизации деятельности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Отраженные в научном исследовании взгляды на теоретические и практические аспекты организации работы органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних не претендуют на исчерпывающую характеристику рассматриваемой деятельности и, по всей видимости, не свободны от недостатков. Поэтому автор с благодарностью примет деловую критику, которая, безусловно, будет учтена в дальнейших конструктивных научных разработках по избранному направлению исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ¹

Нормативно-правовые акты:

1. Европейская конвенция об осуществлении прав детей: 25 января 1996 г. — Страсбург // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
2. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних: (Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 45/112 от 14 декабря 1990 г.). — Эр-Рияд, 1990 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
3. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по осуществлению Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей: 30 сентября 1990 г. — Нью-Йорк, 1990 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
4. Конвенция о правах ребенка: от 20 ноября 1989 г. — Нью-Йорк, 1989 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
5. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях: (принята резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1986 г.). — 1986 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
6. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних: (приняты на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 29 ноября 1985 г.). — Пекин, 1985 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
7. Декларация прав ребенка: (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1959 г.) // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: ETS № 005. — Рим, 1950 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.
9. Всеобщая декларация прав человека: (Резолюция № 217 А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 де-

¹ Все нормативные правовые акты смотреть с последующими изменениями и дополнениями.

кабря 1948 г.). — 1948 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

10. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

11. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

12. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

13. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

14. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

16. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

17. Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

18. Семейный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

19. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

20. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

21. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

22. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

23. Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака: Федеральный закон Российской Федерации от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

24. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

25. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

26. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

27. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

28. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

29. Об опеке и попечительстве: Федеральный закон Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

30. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

31. О противодействии терроризму: Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

32. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 255-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

33. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

34. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

35. О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

36. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

37. Вопросы организации полиции: указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

38. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

39. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 // Текст: электронный. — URL: <http://www.consultant.ru/>.

40. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г. // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

41. Основы государственной молодежной политики до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

42. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

43. Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2013 г. № 995 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

44. Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций: постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2013 г. № 678 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

45. Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

46. О Федеральном агентстве по делам молодежи: постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 409 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

47. О правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

48. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 // Текст: электронный. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

49. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

50. 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: приказ МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

51. О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

52. Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

53. 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 [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

54. Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 декабря 2003 г. № 1005 // Текст: электронный. — URL: <https://www.garant.ru>.

Книги, научные статьи, диссертации:

55. Аврутин Ю. Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и пути ее решения // В сборнике: Современные проблемы админи-

стративного и полицейского права / ред. Соловей Ю. П., Косицин И. А. — Омск, 2013. — С. 6–7.

56. Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2015. — № 3 (22). — С. 86.

57. Аврутин Ю. Е. Социальные основания реформирования полиции в России и в США: сравнительный анализ // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 6. — С. 85.

58. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — Серия: «Специалист». — § «Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних». — М.: Издательство Юрайт, 2014. — С. 317–326.

59. Алексеева А. П. Правовые основы участия несовершеннолетних в процедурах по раннему выявлению незаконного потребления наркотиков // Вестник Волгоградского государственного университета. — Серия 5: Юриспруденция. — 2014. — № 3. С. 127.

60. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Уральский университет, 1989. — С. 51.

61. Берндт А. А. Уголовно-правовая характеристика розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. — Екатеринбург, 2017. — С. 99.

62. 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.

63. Богданов А. В., Хазов Е. Н. Основные направления деятельности полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 1. — С. 159.

64. Болелова А. Г. Современные методы и технологии профилактики нарушений несовершеннолетних. Электронный справочник специалиста системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. — М., 2016. — URL: <http://ou55.omsk.obr55.ru/files/2016/04/.pdf>.

65. Василенко Н. Малолетние преступники // Милиция. — 1993. — № 8. — С. 6.

а. Васильев Ф. П. Доказывание по делу при привлечении к административной ответственности несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. — 2005. — № 2. — С. 47.

66. 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.

67. 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.

68. Виленский М. Я., Мещеркова Е. В. Образовательное пространство как педагогическая категория // Педагогическое образование и наука. — 2002. — № 2. — С. 8–12.

69. 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. 135.

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

71. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). — Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1970. — С. 13.

72. Глушаченко С. Б., Жулев С. К., Сальников М. В. Организация и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних в РСФСР (1918 — 1920 гг.) // История государства и права. — 2004. — № 3. — С. 25–26.

73. 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.

74. Горюшкина Н. Е. История государственного регулирования свободного оборота алкоголя в пореформенной России (по материалам Курской губернии): монография. — Курск: Курский государственный технический университет, 2009. — С. 78.

75. Готчина Л. В. Молодежный наркотизм в современной России: криминологический анализ и профилактика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2011. — С. 4, 13.

76. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М., 1955. — Т. 2. — С. 717.

77. Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — С. 8.

78. Демидова-Петрова Е. В. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъект специального предупреждения преступности несовершеннолетних (по материалам республики Татарстан) // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 6. — С. 116–121.

79. Денисенко В. В. Безопасность детей на железной дороге // Беспризорник. — М.: Федеральный институт развития образования, 2015. — № 4. — С. 15–17.

80. 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. — СПб., 2015. — № 2 (66). — С. 59–62

81. Денисенко В. В. Деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике экстремистских правонарушений несовершеннолетних // В сборнике: Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия Материалы международной научно-практической конференции. — 2015. — С. 97–104.

82. Денисенко В. В. Проблемы, пути их решения и меры повышения эффективности деятельности по профилактике административных правонарушений несовершеннолетних // В сборнике: Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: материалы международной научно-практической конференции. — Санкт-Петербургский университет МВД России; сост.: А. В. Тарасов, П. Ф. Телепнев, 2016. — С. 126, 127.

83. Дерюга А. Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти в Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. — 2008. — № 3. — С. 25–28.

84. Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право России: учебник для юридических вузов. — Серия «Высшее образование». — § Внутренние дела как отрасль государственного управления. — Ростов н/Д: Феникс, 2008. — С. 326–329.

85. Дмитриевский Р. С. Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность: автореф. дисс. канд. ... юрид. наук. — М., 1995. — С. 25.

86. 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. — С. 96.

87. Дорогих Н. М. Административно-правовые меры по преодолению пьянства и алкоголизма. — М.: Высшая школа, 1988. — 256 с.; Юсупов В. А. Теория административного права. — М.: Юридическая литература, 1985. — 160 с.

88. Дорошенко О. М. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по противодействию правонарушениям несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015.

89. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.

90. Жабский В. А. Наркотизм несовершеннолетних (правовой и криминологический аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д., 1999. С. — 6.

91. Загорный А. В. Координация деятельности ОВД с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. — М., 1981. — С. 6–7.

92. Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 171.

93. Зиядова Д. З. Теоретические и прикладные проблемы преступности среди учащихся общеобразовательных учреждений: региональный аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — С. 11.

94. Злобин А. В. Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 6 (107). — С. 52.

95. Зырянов С. М. Деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних полиции на транспорте // Беспризорник. — М.: Федеральный институт развития образования, 2015. — № 4. — С. 30–31.

96. Зырянов С. М. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: от прошлого к настоящему // В сборнике: Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: материалы международной научно-практической конференции. — Санкт-Петербургский уни-

верситет МВД России; сост.: А. В. Тарасов, П. Ф. Телепнев, 2016. — С. 145–149; Андреева М. А., Редькина Е. А. Комиссия по делам несовершеннолетних: ретроспективный анализ // Современная наука: теория и практика. — 2014. — № 3 (7). — С. 21—29.

97. Ильгова Е. В., Фрол Я. О. Сравнительный анализ регионального законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних (на примере Дальневосточного федерального округа) // Право. Законодательство. Личность. — 2016. № 1 (22). — С. 35–38.

98. Ипакян А. П., Геворкян К. С. Взаимодействие как управленческая категория // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. — М., 1998. — С. 41.

99. История России до 1917 года. — Учебник / Под ред. Г. Б. Поляка, А. Ю. Дворниченко. — Люберцы: Юрайт, 2016. — С. 87.

100. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. — Монография. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2004.

101. Каплунов А. И., Бородин С. С., Берекет В. М. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть: курс лекций. — Серия «Учебники для вузов, специальная литература» / под ред. В. П. Сальникова. — Т. 4 «Деятельность милиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». — Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. — С. 71, 103.

102. Каплунов А. И., Дрозд А. О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. — 2012. — № 4 (30). — С. 32–33.

103. Кирюхин В. В. Административная деятельность полиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних: понятие и основные характеристики // Общество: политика, экономика, право. — 2016. — № 4. — С. 102–104.

104. 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: сб. науч. ст. — М., 2013. — Вып. 4. — С. 101–106.

105. Клименко Т. М. Проблемы противодействия наркопреступности, наркотизму и наркомании в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — Волгоград, 2008. — С. 14.

106. Кобзева И. В. Профилактика наркотизма несовершеннолетних в образовательных учреждениях: криминологический и правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2003. — С. 15–16.

107. Коренев А. П. Основы управления в ОВД. — М., 1996. — С. 82.

108. Корнилов А. В. Уголовно-правовые и криминологические вопросы предупреждения наркотизма несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2004. — С. 9.

109. Косорукова Е. В. О деятельности специализированных комиссий по защите прав несовершеннолетних в республике Татарстан // Общество и право. — 2012. — № 5 (42). — С. 148–152.

110. Костенников М. В. Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в борьбе с ней: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. — С. 20.

111. Кустова М. В. Проблемы функционирования специальных органов по делам о правонарушениях несовершеннолетних // Правоведение. — 1993. — № 3. — С. 76–82.

112. Лоба В. Е., Малахова А. С. Русская правда: обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказания // Вестник Волгоградского государственного университета. — 2015. — № 4. — С. 45.

113. Маздогова З. З. Деятельность инспектора ПДН по взаимодействию с образовательными учреждениями // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 8. — С. 90.

114. Мазурин С. Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1997. — С. 18–19.

115. Малько А. В. Обзор итогов III Всероссийского совещания по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав «О Применении в отношении несовершеннолетних медиативных технологий и работе служб медиации» (г. Уфа, 8–9 ноября 2016 года) // Юридическая наука. — 2016. — № 6. — С. 180–182.

116. Маринкин Д. Н., Нугаева В. Р. Эффективность деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике преступности несовершеннолетних (на примере Пермского края) // Вестник Прикамского социального института. — 2016. — № 3 (75). — С. 24–29.

117. Мещерякова Е. И. Превентивная педагогика в работе сотрудников по делам несовершеннолетних с трудновоспитуемыми

подростками // Вестник Воронежского института МВД России. — 2014. — № 1. — С. 235.

118. Минин А. Я. Правовые вопросы противодействия опасному девиантному поведению обучающихся в школе: высшей и общеобразовательной // Наука и школа. — 2016. — № 1. — С. 10–11.

119. Минор В. А. Превентивная функция административной ответственности несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2010. — С. 12–13.

120. Мкртычян Б. А. Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2003. — С. 11–12.

121. Моськина Е. А. Криминологическая характеристика и воспитательно-профилактические аспекты предупреждения преступлений, совершаемых несовершеннолетними женского пола на почве наркомании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2006. — С. 15.

122. Обыденова Т. В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

123. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Мысль, 1984. — С. 412.

124. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности: учебник по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. В. Гордиенко. — Гл. 5 «Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних». — М.: Юнити-Дана, 2013. — С. 209–224.

125. 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.

126. Павлова Л. В. Предупреждение антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, совершающих правонарушения на объектах железнодорожного транспорта: дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2003. — С. 20.

127. Писаревская Е. А. Насильственная преступность несовершеннолетних и ее предупреждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2006. — С. 19.

128. Поликашина О. В. О роли образовательных организаций в профилактике правонарушений несовершеннолетних // Наука и школа. — 2016. — № 6. — С. 43.

129. Сорокина И. Р., Глухов Д. Н. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в образовательной среде // Успехи современной науки. — 2016. — Т. 1. — № 4. — С. 36.
130. Социальная философия. — Краткий энциклопедический словарь / В. П. Андрущенко, М. И. Горнач. — М.: Рубикон, 1997. — С. 390.
131. Стеблецова Л. А. Ответственность несовершеннолетних по административному праву и практика ее применения органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
132. Сысоев С. А. Административно-правовое предупреждение преступности несовершеннолетних. — М., 1992. — С. 23.
133. Сытников В. О. Становление и развитие ответственности за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции в России // Проблемы обеспечения законности и правопорядка в Дальневосточном регионе: сборник материалов международной научно-практической конференции. — Хабаровск, 2017. — С. 204.
134. Сытников В. Ю. Уголовная ответственность за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции. — Монография / Под общ. ред. Р. М. Кашапова. — М.: Юрлитинформ, 2016. — С. 98.
135. Таибова О. Ю. Деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (на примере Ивановского муниципального района) // Научный поиск. — 2016. — № 1.2. — С. 53–56.
136. Таибова О. Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex Russica. — 2015. — № 1. — С. 59.
137. Тарасов А. Н. Предупреждение органами внутренних дел преступности несовершеннолетних на железнодорожном транспорте: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2008.
138. Титов Д. В. Взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти в сфере профилактики девиантного поведения несовершеннолетних (на примере г. Азова Ростовской области) // Юристъ—Правоведъ. — 2009. — № 4. — С. 105–108.
139. Торникова И. В. Профилактика наркотизма в молодежной среде: по материалам Южного Федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 4.
140. Уварова И. А. Выявление и расследование наркопреступлений, совершаемых в молодежной и подростковой среде: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 4.
141. Упоров И. В. Девиантное поведение несовершеннолетних как предпосылка совершения ими преступных деяний // Общество и право. — 2012. — № 4 (41). — С. 314.

142. Ученые-юристы МГУ о современном праве. Антология // Под редакцией М.К. Треушникова. Комментарий к статье 6.10 КоАП РФ / Коллектив под руководством О.Н. Садикова. — М.: Издательство: Городец. 2005.

143. Федорова Г. Г. Социально-педагогическая деятельность по профилактике правонарушений среди подростков в условиях общеобразовательной школы // Региональное образование XXI века: проблемы и перспективы. — 2012. — № 5. — С. 354.

144. Черникова И. П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

145. Чумарова Е. Ю. О реформировании административно-юрисдикционных полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Красноярского края // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. материалов XIII междунар. науч.-практ. конф. (18–19 февраля 2010 г.). — Красноярск, 2010. — Ч. 2. — С. 49–52.

146. Шевченко Г. В. Виктимологическая профилактика вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — С. 12.

Научное издание

Беженцев Александр Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Печатается в авторской редакции

Компьютерная верстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-638-6



Подписано в печать 13.12.2022. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая 10,0 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 159/22

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1