

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ»

А. А. Бакаев

**СИСТЕМА ПРОФИЛАКТИКИ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Под научной редакцией доктора юридических наук,
профессора В. А. Лелекова

МОСКВА 2003

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

Р е ц е н з е н т ы:

А. И. Алексеев, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
(НИИ укрепления законности и правопорядка
при Генеральной Прокуратуре Российской Федерации)
В. Я. Кикоть, доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России)

Бакаев А. А. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 139 с.

Рассматривается состояние преступности несовершеннолетних, раскрываются понятие и история становления системы ее профилактики в России, отечественный и зарубежный опыт.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических и педагогических вузов, сотрудников правоохранительных и иных государственных органов, занятых предупреждением правонарушений несовершеннолетних.

УДК 343.915

ВВЕДЕНИЕ

Криминологическая обстановка в России в процессе становления и развития рыночной экономики, демократизации государственной и общественной жизни существенно изменилась. Рост социальных противоречий, связанный прежде всего с перераспределением собственности и имущественным расслоением населения, вызвал резкое увеличение масштабов преступности, которая не только перетерпела количественные изменения, но и приобрела негативные качественные характеристики.

Одного применения мер уголовного наказания, какова бы ни была их эффективность, теперь уже недостаточно для сдерживания и, тем более, существенного ограничения числа совершаемых преступлений¹. В этих условиях становится как никогда ранее актуальной задача материализации идей, связанных с предупреждением преступности.

Профилактика преступлений сегодня стала главным, самым приоритетным направлением в деятельности государственных структур и общественных институтов по борьбе с преступностью².

Криминологические исследования показывают, что семь из десяти преступлений могут быть предотвращены при действенной их профилактике³.

Удовлетворение острой потребности практики в скорейшей разработке и внедрении действенных профилактических мер в современных условиях предполагает, во-первых, сохранение и развитие всего ценного, наработанного в прошлые годы, и, во-вторых, учет тех перемен, которые произошли и происходят в государстве и обществе в настоящее время.

Целью данного исследования явились анализ состояния и тенденций, причинного комплекса подростковой преступности, отечественного и зарубежного опыта организации ее профилактики, истории становления и развития системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в России и формулирование на этой

¹ Специальные исследования свидетельствуют о наступившем кризисе системы уголовных наказаний. См., напр.: Ларин А. И. Почему программы борьбы с преступностью терпят крах // Проблемы борьбы с преступностью в современных условиях: Материалы междунар. научно-практич. конф. 24–26 мая 1995 года. Иркутск, 1995. Ч. 1. С. 24; Орлов В. И. За последовательное решение стабилизации обстановки в ИТУ // Вестник МВД РФ. 1994. № 1. С. 18–21; Андреев В. Н., Глинский Я. И. Кризис системы уголовных наказаний // Социологические исследования. 1993. № 8. С. 70–71.

² См., напр.: Кудрявцев В. Н. Концептуальные основы профилактики правонарушений // Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. С. 3; Портнов И. П. Профилактика как приоритетное направление в деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью // Вопросы совершенствования работы подразделений милиции общественной безопасности. М., 1995. С. 3–18.

³ См.: Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации. М., 1984. С. 145.

основе предложений и рекомендаций по совершенствованию этой системы в соответствии с произошедшими в обществе переменами.

Исследование проведено по материалам городов и областей, входящих в состав Северо-Западного, Дальневосточного, Центрального, Южного федеральных округов; г.г. Москвы и Санкт-Петербурга, Московской, Ленинградской, Ростовской и Воронежской областей, Краснодарского, Ставропольского и Приморского краев. Изучены и обобщены: данные статистики о демографической и социально-экономической ситуации в регионах; уголовная статистика; результаты анкетирования воспитанников колоний; материалы коллегий и совещаний МВД, ГУВД, УВД; данные статистической отчетности подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Решение исследовательских задач осуществлялось на основе положений законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных актов, касающихся проблем борьбы с преступностью среди несовершеннолетних.

При разработке теоретических вопросов темы и практических рекомендаций автор опирался на труды известных отечественных криминологов, представителей зарубежной криминологической науки, ученых в области философии, социологии, психологии, педагогики, общей теории права, имеющие значение для познания и решения круга анализируемых проблем.

Глава 1

ПРАВОНАРУШЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК ОБЪЕКТ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

1.1. Состояние и тенденции правонарушений несовершеннолетних

Проблемы борьбы с правонарушениями несовершеннолетних всегда отличались особой остротой и актуальностью. Это обусловлено прежде всего традиционно высокой преступной активностью подростков.

Количественные показатели преступности несовершеннолетних в России претерпевали изменения в связи с направлениями уголовной политики и карательной практики, осуществляемой государством.

К примеру, в 1874–1878 гг. удельный вес лиц в возрасте до 17 лет составлял 1% от всего числа осужденных в России; в 1910 г. – 4%; в 1935 г. – 4,6%; в 1945 г. – 16,5%; в 1955 г. – 5,6%; в 2000 г. – 12,6%¹.

Несовершеннолетние быстрее реагируют на позитивные и негативные изменения, происходящие в обществе, что находит отражение в динамике преступности.

Не случайно в динамике преступлений несовершеннолетних наблюдаются определенные колебания, «волнообразные движения». Так, за годы реформ их «пик» пришелся на наиболее сложный в социально-экономическом плане период – на 1993 год. В течение последующих четырех лет (1994–1997 гг.) в России отмечались снижение и некоторая стабилизация преступности несовершеннолетних. Однако в 1998–1999 годах количество зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, вновь стало расти, а в 2000–2002 гг. снова произошло его снижение.

Обратимся к данным таблицы 1.

Таблица 1

Динамика и коэффициент преступности несовершеннолетних
в России за 1994–2002 гг.

Годы	Выявлено преступлений несовершеннолетних	Рост / снижение, %	Удельный вес, % от общего числа раскрытых преступлений	Коэффициент преступлений несовершеннолетних в расчете на 100 тыс. населения в возрасте 14–17 лет
1994	221 649	-1,8	14,0	2563,1
1995	209 777	-5,4	12,0	2402,2
1996	202 935	-3,3	11,0	2295,5
1997	182 798	-9,9	10,9	2030,2
1998	189 293	+3,6	10,3	2029,4
1999	208 313	+10,0	9,6	2183,2
2000	195 426	-6,2	8,9	2012,1
2001	185 379	-5,1	9,0	1877,5
2002	139 681	-24,7	9,1	1414,3

¹ См.: Ермаков В., Крюкова Н. Несовершеннолетние преступники в России. М., 1999. С. 11; Преступность и правонарушения. 2000. Статистический сборник. М., 2001. С. 157.

На основании приведенных данных напрашивается вывод о благополучных результатах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних. За рассматриваемый период только в 1998 и 1999 годах отмечен рост выявленных преступлений, совершенных несовершеннолетними. Удельный вес раскрываемых ежегодно преступлений с участием несовершеннолетних сократился с 14% до 9,1%. Коэффициент преступлений несовершеннолетних также значительно сократился.

На самом деле вывод о благополучной криминальной ситуации представляется необоснованным. При анализе количественных показателей преступности несовершеннолетних необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1. Для преступлений несовершеннолетних характерна более высокая латентность. Если состояние и тенденции развития преступности в целом можно определять по количеству ежегодно регистрируемых преступлений, то среди несовершеннолетних – только по раскрытой их части. Ежегодно не раскрывается около 30% преступлений и примерно настолько же следовало бы увеличить число совершенных (выявленных) преступлений несовершеннолетних, отражаемых в статистике.

2. Значительная часть несовершеннолетних за совершение общественно опасных деяний не привлекаются к уголовной ответственности по возрасту, хотя все большее распространение среди малолетних получают убийства, изнасилования, грабежи, сбыт наркотиков.

За совершение большинства преступлений, как известно, в России уголовная ответственность наступает с шестнадцати лет. Подростки в возрасте 14–15 лет могут быть привлечены к уголовной ответственности лишь по 20 из 225 статей УК РФ.

В подразделениях органов внутренних дел России по делам несовершеннолетних состоит на учете около 100 тысяч подростков, совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности.

3. Количественные показатели преступности несовершеннолетних находятся в прямой зависимости от уголовной политики, карательной практики, изменений уголовного, уголовно-процессуального, административно-правового законодательства.

Не случайно самое значительное снижение преступности несовершеннолетних отмечено в 1997 г. – первый год действия нового Уголовного кодекса, и в 2002 г. – начальный период действия УПК России.

Поэтому объективные изменения характера преступности несовершеннолетних целесообразнее анализировать на основании качественных показателей, ее структуры.

На диаграммах 1 и 2 показаны изменения структуры преступности несовершеннолетних в 1991–2001 гг.

Диаграмма 1

**Структура преступности несовершеннолетних в России
(в процентах от общего числа преступлений подростков)**

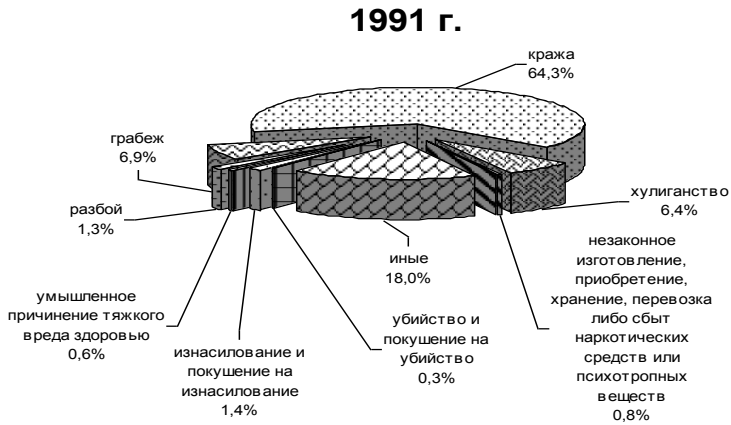
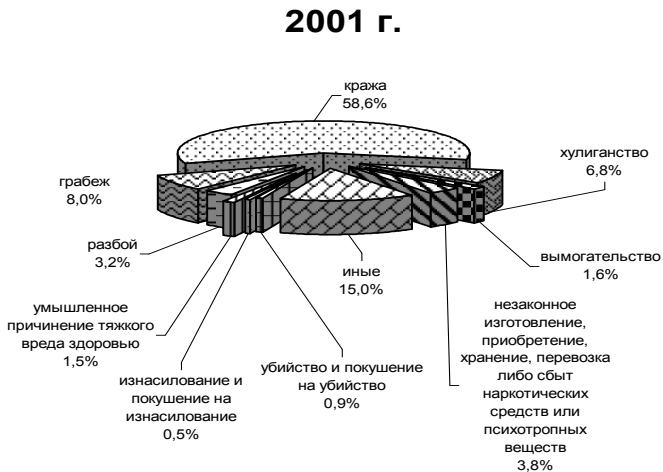


Диаграмма 2



Изменения структуры преступности несовершеннолетних за 10 лет (1991–2001 гг.) позволяют сделать вывод о значительном росте доли особо тяжких и тяжких преступлений (разбоев, грабежей, убийств, причинений тяжкого вреда здоровью). Почти в пять раз увеличилась доля преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

В 2002 году, несмотря на общее снижение регистрации количества преступлений несовершеннолетних (в основном за счет малозначительных), не только сохранился, но и ухудшился «тяжкий» вариант структуры.

В общей структуре преступлений несовершеннолетних 73,6% составляют особо тяжкие и тяжкие. Доля совершенных грабежей возросла с 8,0% в 2001 г. до 10,1% в 2002 г.; разбоев – с 3,2% до 4,3%; убийств – с 0,9% до 1,2%; причинений тяжкого вреда здоровью – с 1,5% до 2,1%.

Одной из особенностей преступности несовершеннолетних является ее ярко выраженный групповой характер.

По России в целом показатель групповой преступности несовершеннолетних на протяжении ряда лет в 2–3 раза превышает по значению этот показатель среди взрослых (см. табл. 2).

Таблица 2

Удельный вес участников групповых преступлений среди взрослых и несовершеннолетних по России за 1993–2002 гг., %

Возрастные категории преступников	Г о д ы									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Несовершеннолетние	64,9	65,0	62,0	60,9	64,1	64,3	65,8	64,2	63,5	60,9
Взрослые	30,6	27,9	24,9	28,0	32,6	31,1	32,3	29,3	23,6	20,7

При сопоставлении уровня групповой преступности среди различных возрастных групп несовершеннолетних и взрослых преступников разница в показателях становится еще более заметной.

Так, в областях Центрально-Черноземного региона (ЦЧР) только четверть взрослых старше 30 лет совершают преступления в составе преступных групп, тогда как удельный вес несовершеннолетних в возрасте 14–15 лет, совершивших преступления в группах, составляет около семидесяти процентов.

Как показывают результаты криминологических исследований, преступность среди несовершеннолетних составляет основу для воспроизводства всей преступности.

Свой первый преступный опыт рецидивисты и профессиональные преступники приобретают, как правило, в юности.

По материалам А. А. Тайбакова, свыше половины (53%) профессиональных преступников первое преступление совершили в возрасте 14–16 лет, 39% – в возрасте 17–18 лет².

По данным А. И. Долговой, из числа совершивших преступления в несовершеннолетнем возрасте лиц примерно 10% ведут себя в дальнейшем устойчиво правомерно³.

Очевидно, что с решением проблем борьбы с преступностью среди несовершеннолетних во многом связаны сдерживание и сокращение преступности в целом.

Выделение правонарушений несовершеннолетних в качестве самостоятельного объекта профилактического воздействия обуславливается также гуманными соображениями, необходимостью реализации ответственности общества перед подрастающим поколением.

Таким образом, профилактика правонарушений несовершеннолетних представляет собой важную социальную задачу, актуальность которой постоянно возрастает.

Не случайно проблемы предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних на протяжении длительного времени находятся в центре внимания государственных органов и общественных институтов. Неослабный интерес к ним проявляют научные учреждения и отдельные авторы. Различные аспекты отклоняющегося, в том числе преступного, поведения несовершеннолетних постоянно рассматриваются в работах социологов, криминологов, педагогов, психологов, представителей других отраслей научного знания. К указанным проблемам обращались в своих работах видные представители отечественной криминологии: А. А. Герцензон, И. И. Карпец, В. Н. Кудрявцев, Г. М. Миньковский, А. Б. Сахаров, Ю. М. Антонян, А. И. Долгова, К. Е. Игошев и многие другие исследователи.

К настоящему времени усилиями ученых глубоко раскрыты причины и особенности преступности несовершеннолетних, дана подробная криминологическая характеристика несовершеннолетних правонарушителей и их типология, показаны роль и значение социальной среды в формировании личности несовершеннолетнего преступника.

Немало внимания уделяется в литературе и отдельным видам преступности несовершеннолетних: рецидивной, корыстной, насильственной, корыстно-насильственной и другим.

² См.: Тайбаков А. А. Профессиональный преступник // Социологические исследования. 1993. № 8.

³ См.: Долгова А. И. Изменения преступности и проблемы охраны правопорядка. М., 1994. С. 9.

В конце 80-х – начале 90-х годов на страницах печати и в юридической литературе широко обсуждались проблемы борьбы с массовыми беспорядками и групповым хулиганством несовершеннолетних⁴.

Указанный период совпал с глубокими социальными потрясениями, вызванными негативными последствиями перехода экономики страны к рынку, межнациональными и политическими конфликтами. Небывалый ранее рост преступности, в том числе организованной, и значительное ее омоложение вновь приковали внимание ученых к проблемам борьбы с преступностью несовершеннолетних, особенно к групповым ее проявлениям⁵.

Существенной спецификой правонарушений несовершеннолетних стало наличие среди них значительного количества лиц, противоправное поведение которых во многом связано с болезнями, особенно с аномалиями психики.

По данным исследований, среди всех несовершеннолетних правонарушителей от 50 до 60% составляют лица, имеющие аномалии психики⁶.

Кроме того, в целом по стране из 218 тысяч школьников, обучающихся в классах для несовершеннолетних с ограниченным состоянием здоровья, 194 тысячи человек, или 89%, составляют подростки с задержкой психического развития⁷. Поэтому при совершении преступлений указанными лицами на них, как правило, распространяются положения ч. 3 ст. 20 УК об освобождении от уголовной ответственности, а также требования о порядке направления в специальные учебно-воспитательные учреждения.

⁴ См., напр.: Криминологи о неформальных молодежных объединениях. Проблемы, дискуссии, предложения (материалы круглого стола изд-ва Юрид. лит.). М., 1990; Булатов Р. М., Шеллер А. В. Криминогенные городские подростково-молодежные группировки (уголовно-правовые и криминологические аспекты). Казань, 1994; Кофырин Н. В. Проблемы изучения неформальных групп молодежи // Социологические исследования. 1991. № 1. С. 81–85; Он же. Криминогенная субкультура неформальных молодежных групп // Неформальная волна. М., 1990. С. 164–176; Антонян Ю. М., Давитадзе М. Д., Эминов В. Е. Групповое молодежное хулиганство // Современная преступность: новые исследования. М., 1993. С. 42–49.

⁵ См., напр.: Бааль Е. Г. Современные тенденции преступности среди несовершеннолетних и молодежи: основные криминологические показатели, причинный комплекс, проблемы профилактики. М., 1992; Самоделькин С. М., Сибиряков С. Л. Преступность несовершеннолетних и ее предупреждение. Волгоград, 1992; Басанов В. В. Криминологическая характеристика и предупреждение органами внутренних дел групповых преступлений несовершеннолетних. М., 1996.

⁶ Антонян Ю. М., Бородин С. В. Преступность и психические аномалии. М., 1987. С. 50.

⁷ О положении детей в Российской Федерации. М., 2000. С. 100.

В последние годы усиленно проводятся исследования, в том числе диссертационные, по вопросам, связанным с организованной преступностью несовершеннолетних⁸.

Несмотря на столь пристальное внимание ученых к рассматриваемым проблемам, до настоящего времени в криминологической литературе интерес к проблеме правонарушений несовершеннолетних не снижается. Будучи социальной, она продолжает оставаться в центре внимания ученых и практиков. Подобное внимание обусловлено также обнаружившейся в ходе исследований недостаточной теоретической разработанностью ряда важных аспектов рассматриваемой проблемы.

Последние десять лет (1993–2002 гг.) характеризуются бурным изменением законодательства. 12 декабря 1993 г. принята новая Конституция Российской Федерации, 21 октября 1994 г. – часть первая, 22 декабря 1995 г. – часть вторая нового Гражданского кодекса Российской Федерации. С 1 января 1997 г. вступил в силу новый Уголовный кодекс России, с 1 июля 1997 года – Уголовно-исполнительный кодекс РФ, с 1 июля 2002 г. – Уголовно-процессуальный кодекс РФ. 30 декабря 2001 г. принят Кодекс РФ об административных правонарушениях. Претерпели изменения многие подзаконные нормативные акты, регулирующие отношения в сфере предупреждения преступлений. Часть из них отменена, другая – не действует по ряду объективных и субъективных причин.

Распалась и прежняя система субъектов профилактики преступности.

Происходящие изменения непосредственно отражаются на следственной и судебной практике, деятельности лиц и органов, занятых предупреждением преступлений, и, соответственно, на статистических показателях результатов борьбы с преступностью. В связи с этим субъекты профилактики испытывают значительные трудности при оценке реального состояния преступности, в том числе несовершеннолетних, эффективности принимаемых и вновь разрабатываемых мер противодействия ей.

1.2. Причины правонарушений несовершеннолетних

Происходящие в России радикальные изменения в политической, социальной и духовной сферах жизни общества оказывают существенное влияние на состояние и структуру правонарушений. Особенно чутко реагирует на изменения в социальной среде преступность несовершеннолетних, что подтверждено результатами многочисленных

⁸ См., напр.: Петелин Б. Я. Организованная преступность несовершеннолетних // Социологические исследования. 1990. № 4. С. 92–98; Шеслер А. В. Устойчивые преступные группы несовершеннолетних (уголовно-правовые и криминологические вопросы). Томск, 1991; Абубакиров Ф. М. Уголовно-правовые и криминологические проблемы противодействия организованной преступной деятельности несовершеннолетних. М., 1995; Плешаков В. А. Анализ участия несовершеннолетних в организованных формах преступной деятельности. М., 1997.

криминологических исследований. Меняются не только количественные, но и качественные ее показатели. Исследования фиксируют изменения в мотивации преступного поведения несовершеннолетних, составе участников подростковых преступных групп, механизме вхождения и вовлечения подростков в их состав, личностных взаимоотношениях их участников, характере их деятельности. Очевидно, что эти обстоятельства невозможно игнорировать при планировании и организации мер борьбы с правонарушениями несовершеннолетних.

Существенные изменения произошли в условиях жизнедеятельности молодого поколения страны.

Подрастающее поколение, как показывают исследования, с наибольшими потерями адаптируется к происходящим в настоящее время в стране сложным и противоречивым социально-экономическим изменениям, находясь на острие этих противоречий со своими потребностями в получении образования, специальности, с нуждой в жилье и обустройстве своей дальнейшей жизни.

В переходный, кризисный период все большее влияние на преступность оказывают такие факторы, как имущественное расслоение общества, заметное снижение жизненного уровня широких слоев населения, явная и скрытая безработица, массовая миграция, а также порожденный экономическими трудностями и нерешенными социальными проблемами неблагоприятный психологический фон.

Социально-экономические явления и процессы, происходящие на макроуровне, отражаются на сознании и поведении несовершеннолетних, преломляясь через среду в ближайшем социальном окружении: семью, школу, трудовые коллективы, неформальные группы молодежи по месту жительства.

Эти социальные институты испытывают в настоящее время большие трудности в выполнении своих задач и функций. Антикриминогенный, профилактический их потенциал за годы проводимых в стране реформ значительно снизился.

Коренные причины роста преступности несовершеннолетних, так же как и преступности в целом, связаны с противоречиями общественного развития. Системный кризис, переживаемый в стране с началом радикальных преобразований в экономике и продолжающийся в определенной мере и в настоящее время, сопровождается возникновением новых и обострением ранее имевшихся противоречий.

Изменение форм собственности и связанный с этим интенсивный процесс первоначального накопления капитала привели к резкому имущественному расслоению общества. Большинство населения обнищало. По данным выборочных социологических исследований, 42,4% населения составляет сейчас слой неимущих, находящихся за чертой возможностей

физиологически допустимого минимума потребления, а еще 37,1% – слой малообеспеченных, которым доступно только поддержание жизни⁹.

С переходом экономики страны на рельсы рыночного хозяйства произошел развал многих отраслей промышленности и сельского хозяйства. Возникла безработица, реальный уровень которой, по оценкам специалистов, составляет около 12%¹⁰.

Спад производства ограничил возможности материальной поддержки учреждений культуры, образования, здравоохранения. Услуги этих учреждений для многих слоев населения стали труднодоступными.

Глубокие преобразования в сфере экономики отразились на идеологии общества и нравственном сознании населения. Произошла переоценка этических норм и ценностей, общепринятой картины истории и культуры. Объявленная в стране широкая демократия и плюрализм идей привели к возникновению многочисленных общественно-политических и религиозных течений, в том числе анархистского, нигилистического и шовинистического толка. На фоне социально-экономической неудовлетворенности у различных этнических и национальных групп населения возникло мнимое ощущение ущемленности в правах. В ряде регионов укрепилась националистическая идеология. Стали происходить межэтнические и межнациональные конфликты. Появились потоки беженцев и вынужденных переселенцев.

Все эти процессы привели к росту социальной напряженности. Как показывают результаты опросов общественного мнения, у большинства населения появилось чувство неопределенности, неуверенности в будущем, тревожности, потери ориентиров.

Усиление социального неравенства и напряженности в обществе вызвало резкий рост преступности, которая стала оказывать обратное негативное влияние на общественное сознание и психологию.

В условиях экономической и политической нестабильности и нарастания общей социальной напряженности в числе наименее защищенных социальных групп населения оказалась молодежь. Значительно сузились возможности молодежи в самореализации, приобщении к социально полезной деятельности, удовлетворении своих потребностей и интересов посредством институционных форм. Официальные институты социализации: семья, школа, трудовые коллективы, досуговые учреждения, – переживают кризис и не в состоянии полноценно выполнить свои социальные функции.

Федеральный Закон 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» так называемую неблагополучную семью определил как «находящуюся в социально

⁹ См.: Голенкова З. Т. и др. Социальная стратификация городского населения // Социологические исследования. 1995. № 5. С. 96.

¹⁰ См.: Петров С. В. Проблемы занятости в современной России // Социологические исследования. 1995. № 5. С. 68.

опасном положении, имеющую детей, находящихся в социально опасном положении, а также где родители или законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними».

По многолетним данным по стране, только 55–56% осужденных несовершеннолетних воспитывались в полной семье¹¹.

Распад семьи ударяет не только по благополучию детей и других членов семьи, но и оказывает неизгладимое воздействие на психологию несовершеннолетних. Они сами себя мысленно причисляют к категории «ущербных».

В США проведены уникальные исследования. После двадцатилетнего расторжения брака между супругами осуществлен опрос их повзрослевших детей с целью выяснить, хотели бы они, чтобы их родители вновь соединились. Абсолютное число ответов было утвердительным. Эти данные американских ученых подтверждаются и нашими исследованиями. Дети, даже находясь в местах лишения свободы, готовы простить «взрослые шалости» родителей и сами хотели бы этому способствовать.

По материалам профессора В. А. Лелекова о структуре, материально-бытовом положении, нравственно-правовой характеристике семей, где проживали несовершеннолетние преступники, всего 6% несовершеннолетних преступников имели с братьями и сестрами отдельную комнату (в контрольной группе – 29%); треть – выходцы из многодетных семей; доходы 78% семей находятся на уровне ниже прожиточного минимума. Из близких родственников 36,5% были судимы; в 60% семей родственники злоупотребляют спиртными напитками¹².

Для многих семей характерна атмосфера жестокости, насилия, эмоционального голода. Это побуждает тысячи детей совершать побеги из дома (в год 50 тыс. уходят из дома, 2 тыс. – кончают жизнь самоубийством).

В России насчитывается около 4 млн беспризорных детей¹³. Вместе с тем любопытен такой факт. Какими бы родителями ни были, со временем обида проходит и дети стремятся к семье. На вопрос: что сыграло бы решающую роль в предотвращении преступления, 83,2% юношей и 75,6% девушек из воспитанников колоний ответили: усиление контроля со стороны родителей.

Несовершеннолетние рассчитывают и имеют право на помощь коллектива учебного заведения, предприятия. К сожалению, она не всегда следует вовремя.

¹¹ См.: Преступность и правонарушения. Статистический сборник. М., 1999.

¹² См.: Лелеков В. А. Молодежь в сфере криминального «взрыва» в России. Воронеж: МОУ ВЭПИ, 2003. С. 97.

¹³ См.: Россия – страна беспризорных детей // Парламентская газета. 2001. 4 апр.

Неблагоприятная социальная среда воздействует прежде всего на личность, не способную по своим свойствам ей противостоять. Среди преступников значительный процент двоечников, эмоционально неудовлетворенных, обладающих многими акцентуациями характера.

По данным И. И. Карпеца, преступность среди второгодников в 11–14 раз выше, чем среди других школьников¹⁴. По данным ИАС «Подросток», около половины несовершеннолетних преступников в школе учились плохо. Половина несовершеннолетних, совершивших преступление, считают, что в школе имелись несправедливые, грубые, невнимательные и даже непригодные для работы с детьми учителя.

Осуждая репрессивные меры за нарушение дисциплины и слабую учебу, подростки считают их бесполезными или вовсе несправедливыми (приглашение родителей в школу, обсуждение в классе, на педсовете и т. д.).

Что касается действенных профилактических мероприятий со стороны педагогического коллектива, то они были недостаточными. Не случайно на нашу просьбу посоветовать, что предпринять в борьбе с преступностью, 40% воспитанников колоний предлагают увеличить в учебных заведениях количество бесплатных кружков, спортивных секций, около половины родителей рассчитывают на помощь школы в воспитании детей.

Главным воспитателем детей, оказавшихся вне семьи, школьного коллектива, становится «улица» в негативном понимании этого слова. Доля несовершеннолетних без постоянного источника дохода, по официальной статистике, составила третью часть, среди всех участников преступлений перевалила за половину (55%).

По данным нашего исследования, свыше половины несовершеннолетних, попавших в колонию, не работали и не учились. До 70% различного рода респондентов (взрослых и несовершеннолетних) одним из условий преступной деятельности считают слабую организацию досуга по месту жительства. Скорее это уже стало аксиомой. За последние годы и без того скудная база по месту жительства, в загородных лагерях сворачивается.

Социологами зафиксировано падение престижа образования, снижение ориентации учащейся молодежи на профессии, связанные с материальным производством, увеличение доли тех, кто не работает и не учится¹⁵.

Незанятость как определенное состояние, интегрирующее в себе многие негативные стороны действительности, включает сильный криминогенный заряд. С незанятостью в значительной степени связан наблюдаемый рост правонарушающего поведения среди несовершеннолетних.

По данным криминологов, незанятость как одна из форм изолированности от общества выполняет для определенной части подростков и молодежи функции объединяющего начала. Связанные с

¹⁴ См.: Карпец И. И. Современные проблемы образования // Вопросы философии. 1973. № 11.

¹⁵ См.: Тавокин Е. П. Вторичная занятость учащейся молодежи: мнение экспертов // Социологические исследования. 1996. № 6. С. 92–93.

возрастом психологические особенности не позволяют подросткам, попавшим в отвергнутое положение, находиться в изоляции, вызывают стремление найти равных по социальному статусу лиц и объединиться с ними¹⁶.

На вредные последствия пустого препровождения времени указывал еще великий русский педагог К. Д. Ушинский, который писал: «Более всего необходимо, чтобы для воспитанника сделалось невозможным то лакейское препровождение времени, когда человек остается без работы в руках, без мысли в голове, потому что в эти самые минуты портится голова, сердце и нравственность»¹⁷.

Анализ учетно-профилактических дел осужденных подростков, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних ОВД, показал, что 31,7% девушек и 30,4% юношей до совершения преступления уже употребляли наркотики.

Тревожит то обстоятельство, что только 9–12% из опрошенных считают употребление наркотиков недопустимым. Что касается спиртных напитков, то только 2–4% считают это недопустимым для несовершеннолетних.

В новых социальных условиях в ситуации изоляции и неблагоприятно складывающихся взаимоотношений в формальной среде, в положении аутсайдеров (неудачников) в основных сферах позитивной жизнедеятельности оказалась значительная часть несовершеннолетних и молодежи. Об этом, в частности, свидетельствует резкий рост уровня бродяжничества и беспризорности среди несовершеннолетних. Только в 1996 году в целом по России было зарегистрировано 39 тысяч случаев побегов детей из семей, детских домов и интернатов. По некоторым данным в стране насчитывается в настоящее время от 1,5 до 2 млн беспризорных, что соответствует уровню беспризорности в 1918 году¹⁸.

Особая среда – воспитательная колония. Крайняя, вынужденная мера – направление преступников в места заключения рассчитываемой эффективности пока не дает. Всеобъемлющий кризис не позволяет реформировать в необходимом объеме пенитенциарную систему. И она пробуксовывает. В колониях верховодят авторитеты, прививаются новые вредные привычки, портятся характер и здоровье.

Неспособность государственных и общественных структур удовлетворить возросшие материальные и духовные запросы молодежи в сочетании с высоким уровнем криминализации общества, падением нравов и другими негативными факторами среды порождает у определенной части несовершеннолетних и молодежи разочарование, психологический дискомфорт, ощущение ущербности и ненужности, правовой и моральный

¹⁶ См.: Забрянский Г. И. Изучение и предупреждение преступности несовершеннолетних. Краснодар, 1979. С. 54.

¹⁷ См.: Ушинский К. Д. Собр. соч. Т. 2. М., 1948. С. 360.

¹⁸ См.: Рыков С. В. В свободной России детей насилуют, грабят, убивают // Комсомольская правда. 1997. 17 апр.

нигилизм и, соответственно, потребность в самоорганизации в целях противостояния противоречивой микро- и макросреде.

Анализ данных о социально-демографических и иных личностных характеристиках несовершеннолетних, совершивших преступления, свидетельствует о том, что большинство из них – выходцы из «неблагополучных семей», отстающие в учебе, не сумевшие трудоустроиться или продолжить обучение.

Отсутствие в обществе полноценной среды социализации, отчужденность подростков от основных сфер позитивной жизнедеятельности: семьи, учебного заведения, труда, досуговых учреждений – являются, таким образом, факторами, детерминирующими процесс становления несовершеннолетних на путь совершения преступлений. Данный процесс во многих своих аспектах остается еще не до конца познанным.

Система профилактики правонарушений несовершеннолетних, существовавшая в России в прежние годы, практически распалась, а новая находится на стадии формирования и является пока несовершенной и малоэффективной.

Все указанные обстоятельства в совокупности свидетельствуют о научной и практической актуальности и значимости дальнейших исследований проблем преступности и совершенствования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Глава 2

СИСТЕМА ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.1. Понятие системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее составные элементы

Анализ проблем противодействия негативным явлениям показывает, что в правовых актах и юридической литературе достаточно часто применяются понятия «предупреждение» или «профилактика» правонарушений и преступлений несовершеннолетних.

В этой связи термин «предупреждение преступности» можно определить как сложную систему сдерживающего или упреждающего воздействия на криминогенные явления, процессы (факторы), имеющую своей целью снижение их криминогенного эффекта вплоть до полного уничтожения или нейтрализации и создания условий, которые исключили бы возможность возникновения таких явлений, процессов¹.

Понятие «профилактика», означающее в широком смысле предупреждение каких-либо нежелательных явлений, с 70-х годов начало наполняться правовым содержанием. По мнению А. П. Закалюка, под профилактикой преступности понимается деятельность по устранению причин и условий совершения преступлений лицом, которое еще не проявило преступного умысла, но его поведение свидетельствует о высокой вероятности перерастания последнего в преступное деяние².

Профилактика правонарушений также рассматривается как особый вид социальной практики, обеспечивающей преобразование общественных отношений, в результате которого устраняются либо нейтрализуются условия (причины, факторы), способствующие отклоняющемуся поведению³.

Более конкретное определение сущности профилактики правонарушений сформулировал Н. И. Ветров, который понимает под ней совокупность социально-экономических, идеологических, культурно-воспитательных, организационно-управленческих мер, направленных на выявление и устранение причин правонарушений, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, на исправление и перевоспитание лиц, имеющих отклонения в поведении, на предостережение членов общества от противоправных деяний⁴.

¹ Криминология: Словарь. СПб., 1999. С. 108.

² Закалюк А. П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. М., 1986. С. 16.

³ Аванесов Г. А. Криминология и социальная профилактика. М., 1980. С. 398.

⁴ Ветров Н. И. Криминологическая характеристика правонарушений молодежного возраста: Учебное пособие. М., 1981. С. 9.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что осуществление указанных мер обеспечивается конкретными органами и учреждениями, составляющими систему, под которой в научной литературе понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенное единство⁵. Отсюда следует, что любая социальная система обладает структурой, включающей в себя управляемую подсистему (объекты управления) и управляющую подсистему (субъекты управления), которые находятся в определенной зависимости друг от друга.

Предупреждение преступности является наиболее гуманным способом борьбы с ней. Оно осуществляется множеством субъектов (в пределах компетенции каждого), на разных уровнях, включает систему различных по форме и содержанию действий и мероприятий.

Как показывает практика, эффективное управление системой профилактики правонарушений несовершеннолетних во многом связано с единообразным правильным толкованием основных понятий, применяемых в профилактической деятельности, а также единой терминологии, используемой в данной сфере.

В правоохранительной деятельности и научных публикациях используется значительное число терминов, относящихся к работе различных органов и учреждений по предупреждению противоправных деяний.

На первоначальном этапе формирования системы профилактики правонарушений в нашей стране нередко применялась разноречивая и не всегда полная интерпретация основных понятий. Как справедливо отмечают К. Е. Игошев и В. С. Устинов, в этот период многие трудности становления теоретической концепции профилактики были вызваны недостаточной разработанностью понятийного аппарата⁶.

В настоящее время сущность ряда терминов разъяснена федеральными законами, иными правовыми актами и проанализирована в научных публикациях. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть значение наиболее распространенных понятий, которые в указанных целях можно разделить на две группы.

Первая группа включает в себя термины, характеризующие различные категории несовершеннолетних, их родителей и применяемые к ним меры воздействия.

Прежде всего отметим, что здесь и далее понятия «несовершеннолетний», «подросток» и «ребенок» рассматриваются как синонимы, за исключением случаев, когда в законах отдельно выделены иные возрастные категории таких лиц⁷.

Толкование *возраста, с которого наступает уголовная ответственность*, дано в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской

⁵ Большой энциклопедический словарь. М., 1998. С. 1102.

⁶ Игошев К. Е., Устинов В. С. Введение в курс профилактики правонарушений.

⁷ Подобная градация, связанная, например, с недостижением лицом 14 лет, включена в ст. ст. 82, 131, 132, 134 УК и в ст. ст. 28, 172, 1073 ГК Российской Федерации.

Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних»⁸. Несовершеннолетний считается достигшим данного возраста не в день рождения, а по истечении суток, то есть с нуля часов следующего дня. В случаях, когда возраст несовершеннолетнего устанавливается судебно-медицинской экспертизой, днем его рождения считается последний день того года, который назван экспертами.

Содержание значительного числа анализируемой группы понятий разъяснено в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁹. В частности, к лицам, с которыми осуществляется профилактическая работа, относятся:

безнадзорные, то есть несовершеннолетние, контроль за поведением которых отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц;

беспризорные, под которыми понимаются безнадзорные несовершеннолетние, не имеющие места жительства и (или) места пребывания;

несовершеннолетние, находящиеся в социально опасном положении, то есть лица в возрасте до восемнадцати лет, которые вследствие безнадзорности или беспризорности находятся в обстановке, представляющей опасность для их жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к их воспитанию или содержанию, либо совершают правонарушения или антиобщественные действия;

несовершеннолетние, совершающие антиобщественные действия, которыми согласно ст. 151 УК Российской Федерации нужно считать систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;

несовершеннолетние, совершающие правонарушения. При этом под правонарушением понимается антиобщественное деяние, причиняющее вред обществу и влекущее административную, гражданскую, дисциплинарную или уголовную ответственность¹⁰;

семьи, находящиеся в социально опасном положении, – под которыми следует понимать семьи, имеющие детей, находящихся в социально опасном положении, а также семьи, где родители или законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Вышеуказанный закон также дает определения сущности некоторых мер, применяемых к несовершеннолетним и их родителям. В частности, он устанавливает, что:

⁸ Российская газета. 1996. 14 марта.

⁹ Далее – Федеральный закон от 24 июня 1999 г. См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁰ Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 277.

индивидуальная профилактическая работа – это деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений или антиобщественных действий;

профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних – это система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Вторая группа терминов характеризует несовершеннолетних, условия жизни которых обуславливают необходимость оказания им помощи со стороны государства, а также определяет содержание ряда видов такой помощи.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹¹ можно определить сущность следующих понятий:

опека и попечительство – это форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов. При этом опека устанавливается над лицами в возрасте до 14 лет, а попечительство – над лицами в возрасте от 14 до 18 лет;

дети-сироты – это лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель;

дети, оставшиеся без попечения родителей, – это лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с:

отсутствием родителей;

лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах;

признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), объявлением их умершими;

нахождением в лечебных учреждениях;

отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

нахождением в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов;

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений;

иными случаями признания в установленном законом порядке ребенка оставшимся без попечения родителей.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹² дает разъяснение понятий, в основном связанных с трудной жизненной ситуацией. В частности, Закон определяет сущность следующих терминов:

дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, – это лица в возрасте до 18 лет, которые:

- остались без попечения родителей;
- являются инвалидами либо имеющими недостатки в психическом и (или) физическом развитии;
- являются жертвами вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий;
- проживают в семьях беженцев и вынужденных переселенцев;
- оказались в экстремальных условиях;
- являются жертвами насилия;
- отбывают наказание в воспитательных колониях или находятся в специальных учебно-воспитательных учреждениях;
- проживают в малоимущих семьях;
- имеют отклонения в поведении;
- имеют нарушения жизнедеятельности в результате сложившихся обстоятельств и не могут их преодолеть самостоятельно или с помощью семьи;

социальная адаптация – это процесс активного приспособления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления последствий психологической или моральной травмы;

социальная реабилитация – это мероприятия по восстановлению утраченных ребенком социальных связей и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о ребенке;

социальные службы для детей – это организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие мероприятия по социальному обслуживанию детей (социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых услуг, материальной помощи, социальной реабилитации, обеспечению занятости), а также граждане, осуществляющие без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей.

¹² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Перечисленные и некоторые иные термины используются для характеристики управления системой профилактики правонарушений несовершеннолетних. Такое управление предполагает обязательное наличие двух элементов: объектов и субъектов управления. Преступность среди несовершеннолетних, явления и процессы, обуславливающие и благоприятствующие правонарушающему поведению несовершеннолетних, как объекты управления были охарактеризованы в главе первой настоящей работы. Ниже мы остановимся на характеристике субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних.

2.2. Субъекты, организация профилактики правонарушений несовершеннолетних

Определяя систему предупреждения преступлений, ряд ведущих отечественных криминологов подчеркивают наличие в ней двух основных компонентов: субъектов предупредительной деятельности, а также структуры и содержания общесоциальных и специально-криминологических мероприятий. Субъект какой-либо деятельности – это носитель функциональных прав и обязанностей, обладающий определенной компетенцией по участию в такой деятельности. На него распространяются нормы, регламентирующие данную деятельность, режим законности в его конкретной интерпретации¹³. Отнесение лица или организации к числу таких субъектов означает, по общему правилу, постоянное или длящееся (систематическое) участие в ней¹⁴.

С учетом изложенного субъектами предупредительной деятельности следует считать совокупность государственных и общественных организаций¹⁵ и граждан, осуществляющих на различных уровнях планирование мероприятий по предупреждению преступлений, управление этими мероприятиями или их непосредственную реализацию; имеющих в этой связи определенные права и обязанности и несущих ответственность за достижение намеченных целей.

Поскольку речь идет о сложной и в значительной степени многоцелевой деятельности субъектов профилактики, системный анализ их совокупности помогает согласовать различные стороны такой деятельности, разработать конкретные цели и объединить их вокруг главной цели, определить применительно к любому звену системы правильное соотношение функций, прав, обязанностей (ответственности), стимулирования.

¹³ См.: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М. Госюриздат, 1962. С. 12; Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений. М.: Юридическая литература, 1971. С. 25.

¹⁴ См.: Теория доказательств в советском уголовном процессе. М.: Юридическая литература, 1973. С. 494.

¹⁵ Здесь и далее этот термин применяется в его наиболее общем значении, охватывая также органы, учреждения, предприятия.

Совокупность субъектов предупредительной деятельности функционирует на специально-криминологическом уровне по видам профилактики и ее субъектов и по территории¹⁶. При этом, различаясь по конкретным задачам, объему (масштабу), уровню и формам деятельности, все субъекты предупредительной деятельности системно связаны. Их объединяют: общая цель и совокупность «подцелей», взаимосвязь нормативно закрепленных функций, правовая и информационно-аналитическая база, целенаправленные руководство, координация и планирование.

Классификация субъектов профилактики осуществляется, как правило, в зависимости от их подчиненности, масштабов и направлений деятельности, выполнения координирующих или контрольных функций, участия в общей или индивидуальной профилактике и т. д. Однако наибольшее распространение получило деление субъектов профилактики на специализированные и неспециализированные. Такой точки зрения, например, придерживаются А. И. Алексеев, Н. И. Ветров, А. И. Долгова, К. Е. Игошев, Г. М. Миньковский и другие ученые.

К *специализированным субъектам* относятся участники профилактической деятельности, для которых задачи предупреждения правонарушений являются основными или профилирующими. В их число входят суды, органы прокуратуры, внутренних дел, налоговой полиции, федеральной службы безопасности, юстиции, таможенной службы, общественные формирования правоохранительной направленности и, конечно же, комиссии по делам несовершеннолетних.

Под *неспециализированным субъектом* профилактики понимаются органы и должностные лица, которые выполняют задачи по предупреждению правонарушений попутно с обеспечением своих основных функций, носящих более общий характер. Как справедливо отмечал А. И. Алексеев, для таких органов борьба с преступностью и правонарушениями не является единственной профилирующей и даже основной (одной из основных), но в силу социальной природы преступности они в состоянии решать задачи упреждающего противодействия социально негативным явлениям.¹⁷

К *неспециализированным субъектам* профилактики относятся органы законодательной и исполнительной власти, органы местного самоуправления, органы государственного контроля (например, Госстандарта, Госоргинспекции), общественные формирования, в том числе политические партии, фонды, движения, различные конфессии, благотворительные организации и т. д.

¹⁶ Общее начало подобной классификации субъектов социального управления см.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 148; Мильнер Б. Об организации управления // Коммунист. 1975. № 3. С. 40–46.

¹⁷ Алексеев А. И. Предупреждение преступности // Криминология: Учебник для юридических вузов под ред. А. И. Долговой. М., 1997. С. 353.

Общие подходы к делению органов и учреждений на специализированные и неспециализированные субъекты профилактики требуют корректировки с учетом специфики деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Это обуславливает неоднозначные точки зрения ученых на классификацию субъектов профилактики среди лиц в возрасте до 18 лет.

По мнению В. Д. Ермакова и Н. И. Крюковой, государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане, участвующие в борьбе с преступностью несовершеннолетних, подразделяются на три вида (блока) в зависимости от реально выполняемого объема работы, времени и сил, затрачиваемых при решении соответствующих задач, степени первоочередности, приоритетности данного направления в общем объеме нормативно отведенной для них сферы деятельности. В зависимости от названных факторов авторы выделяют:

субъекты, которые функционально специализированы для работы с несовершеннолетними правонарушителями (комиссии по делам несовершеннолетних, подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, специализированные социальные службы, центры временной изоляции несовершеннолетних, воспитательные колонии);

субъекты, функционально специализированные для борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, в том числе и среди несовершеннолетних (прокуратура, милиция, суд);

субъекты, осуществляющие профилактические и иные функции борьбы с преступностью несовершеннолетних в рамках более широкой социальной деятельности (дошкольные и школьные учреждения, профессионально-технические училища, детские лечебно-профилактические учреждения, органы опеки и попечительства, органы социальной защиты, обеспечения занятости подростков и другие)¹⁸.

При определении сущности деятельности субъектов профилактики Н. И. Ветров предлагает использовать для их классификации различные уровни управления такой деятельностью, включающие в себя: управление на специализированном уровне, направленное на создание необходимых организационно-тактических форм и принципов воспитательно-профилактического процесса; управление конкретным процессом перевоспитания правонарушителя и предотвращения с его стороны противоправных актов; управление на общественном уровне через систему государственных органов и общественных организаций¹⁹.

Значение указанных способов классификации заключается, на наш взгляд, в том, что они позволяют анализировать объем полномочий субъектов профилактики и интенсивность их участия в профилактической деятельности. Однако, несмотря на достоинства предлагаемых подходов к

¹⁸ Ермаков В. Д., Крюкова Н. И. Несовершеннолетние преступники в России. М., 1999. С. 172–173.

¹⁹ Ветров Н. И. Указ. соч. С. 73.

классификации, они не в полной мере учитывают требования Федерального закона от 24 июня 1999 г., касающиеся перечня и функций органов и учреждений, осуществляющих тайную деятельность.

В частности, названный закон установил в п. 1 ст. 4 исчерпывающий перечень органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних²⁰. К ним относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

Важным организационным элементом, обеспечивающим функционирование механизма управления, являются положения п. 2 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г., предусматривающие, что в органах, входящих в систему профилактики, могут создаваться учреждения для выполнения отдельных функций по названной линии работы. Причем в этой статье, в отличие от ранее рассмотренной нормы, законодатель не установил исчерпывающего перечня учреждений, входящих в систему профилактики, но предусмотрел функции 29 подобных учреждений (подразделений). В настоящее время они находятся в подчинении или входят в структуру:

органов внутренних дел (к таким учреждениям относятся подразделения по делам несовершеннолетних²¹, центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей²², подразделения криминальной милиции и другие подразделения);

органов по делам молодежи (социально-реабилитационные центры для подростков и молодежи, центры социально-психологической помощи молодежи, молодежные клубы, центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи и иные учреждения органов по делам молодежи);

органов управления социальной защитой населения (социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, социальные приюты для детей, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи населению и иные учреждения социального обслуживания);

органов управления образованием (в их структуру входят специальные общеобразовательные школы, специальные профессиональные училища, специальные (коррекционные) образовательные учреждения открытого и закрытого типа, детские дома, школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательные учреждения начального, общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образо-

²⁰ Далее – система профилактики.

²¹ Далее – ПДН.

²² Далее – ЦВИНП.

вания, а также другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс).

Таким образом, все перечисленные органы и учреждения относятся к *специализированным субъектам профилактики правонарушений несовершеннолетних*.

Законодатель также предусматривает, что участие в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принимают не только субъекты, входящие в систему профилактики, но и иные субъекты, которые в научных публикациях называют *неспециализированными*. Подобная работа других органов и учреждений осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации²³.

Для регламентации работы субъектов, не входящих в систему профилактики, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. использует различные методы. Чаще всего применяется бланкетный характер определения функций и полномочий органов и учреждений. К ним относятся федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции, общественные объединения, детские и молодежные организации, фонды.

В отношении некоторых органов, учреждений, организаций и их работников дополнительно регламентированы отдельные обязанности и права. В их число входят учреждения (органы) культуры, досуга, спорта, туризма; федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба; прокурор, следователь, адвокат, начальник органа внутренних дел, оперативный дежурный органа внутренних дел и т. д.

Несомненная специфика имеется в определении функций и порядка деятельности судов. Они не включены в систему профилактики, что базируется на положениях ст. 10 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственная власть в нашей стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, причем все эти органы власти самостоятельны.

Одновременно, несмотря на самостоятельность судов, нельзя обойтись без дополнительной регламентации их деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Это обусловлено тем, что нормы УК и УПК Российской Федерации не могут использоваться при применении мер воздействия в отношении несовершеннолетних, не достигших возраста наступления уголовной ответственности.

²³ Такой порядок предусмотрен, например, в федеральных законах «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об образовании» и других. Кроме того, в 9 субъектах Российской Федерации приняты правовые акты об уполномоченных по правам ребенка, в ряде регионов – об общественных формированиях профилактической направленности и т. д.

Учитывая названные обстоятельства, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. регламентирует деятельность судов по рассмотрению:

материалов о помещении в ЦВИНП несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности в связи с недостижением установленного законом возраста (ч. 1 и 2 ст. 20 УК) или вследствие отставания в психическом развитии (ч. 3 ст. 20 УК);

материалов о помещении в ЦВИНП несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, а также лиц в возрасте до 18 лет, совершивших правонарушение, влекущее административную ответственность в случаях, если их личность не установлена либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение;

материалов о помещении в ЦВИНП несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также по вопросам обжалования, опротестования постановлений судьи и рассмотрения жалобы, протеста²⁴.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. при определении основных направлений деятельности органов и учреждений, входящих в систему профилактики, начинает такую регламентацию с установления основных функций *комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемых органами местного самоуправления*²⁵.

Многие ученые справедливо считают эти комиссии головным координирующим органом профилактики, призванным обеспечивать в организационно-управленческом отношении функционирование на региональном уровне единой комплексной системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних²⁶. По этой причине организационный аспект деятельности КДН будет рассмотрен в следующем параграфе.

Анализ компетенции районных, городских комиссий, регламентированный ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г., позволяет выделить ряд их основных функций, а также порядок исполнения возложенных обязанностей.

Первым направлением деятельности КДН следует считать *организацию защиты прав несовершеннолетних и ранней профилактики правонарушений*. В названных целях эти комиссии обеспечивают:

осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и ее субъектов по координации работы органов и учреждений системы профилактики;

²⁴ Остапенко Н. И. Классификация субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних и механизм управления ими // Преступность и общество: Сборник научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 139–144.

²⁵ Далее будут именоваться «районные, городские комиссии» или «КДН».

²⁶ Ермаков В. Д., Крюкова Н. И. Указ. раб. С. 179.

организацию защиты и восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с ними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений;

содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных предусмотренных законом функций по социальной реабилитации несовершеннолетних.

Второе направление работы районных, городских комиссий включает в себя *подготовку необходимых материалов для внесения представлений в суд, а также административно-юрисдикционную деятельность по рассмотрению дел о правонарушениях несовершеннолетних их родителей и ряда иных лиц.*

Для реализации названных функций эти комиссии по инициативе органов внутренних дел или прокуратуры рассматривают материалы, связанные с подготовкой ходатайств перед судом о направлении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа несовершеннолетних, достигших одиннадцати лет, а также представлений в суд о переводе таких несовершеннолетних в другие аналогичные учреждения в связи с их возрастом, состоянием здоровья и (или) в целях создания наиболее благоприятных условий для их исправления, а также о досрочном прекращении пребывания несовершеннолетних в подобных учреждениях, если они ввиду исправления не нуждаются в дальнейшем применении принятой меры воздействия и т. д.

Административно-юрисдикционная деятельность осуществляется КДН в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях²⁷, который предоставляет им правомочия по рассмотрению различных видов административных правонарушений, совершенных лицами в возрасте до 18 лет, а также при правонарушениях, направленных против интересов воспитания, обучения и содержания детей, совершенных их родителями, законными представителями и иными лицами.

Ответственные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних возлагаются на *Министерство труда и соци-*

²⁷ Российская газета. 2001. 31 дек.

*ального развития Российской Федерации*²⁸, которое согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 г., утвердившему положение о его функциях и компетенции²⁹, является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области труда, занятости и социальной защиты населения, а также координирующим деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. возложил на Минтруда России и его подразделения обязанности, в основном связанные с ранней профилактикой. Как считают К. Е. Игошев и Г. М. Миньковский, под ранней профилактикой следует понимать устранение обстоятельств, которые могут стать источником отрицательного влияния на несовершеннолетних или способствовать действию этих влияний в семье и ближайшем окружении до того, как их влияние существенно скажется на поведении несовершеннолетних.³⁰

Для удобства анализа деятельности субъектов, относящихся к системе Минтруда России, их можно разделить на четыре группы, в первую из которых входят *органы управления социальной защиты населения*. К ним относятся аппараты управления Минтруда России, аналогичных министерств (комитетов, управлений) субъектов Российской Федерации. Эти управленческие аппараты призваны обеспечить организацию мер по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и осуществлению в названных целях индивидуальной профилактической работы в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, а также родителей или законных представителей таких несовершеннолетних, которые не исполняют своих обязанностей по воспитанию, содержанию детей и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Для реализации этих *целей органы управления социальной защиты населения* осуществляют в основном организационные функции, в том числе контролируют деятельность специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, иных учреждений, представляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, принимают меры по развитию сети таких учреждений и внедряют в их работу современные методики и технологии социальной реабилитации.

Во вторую группу субъектов профилактики системы Минтруда России входят *учреждения социального обслуживания*. В соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. к ним относятся: территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи и иные учреждения социального обслуживания.

²⁸ Далее – Минтруд России.

²⁹ СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2019.

³⁰ Игошев К. Е., Миньковский Г. М. Указ. соч. С. 327.

Функции ранней профилактики, осуществляемые учреждениями социального обслуживания, включают в себя:

предоставление бесплатных социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении или в иной трудной жизненной ситуации, на основании просьб несовершеннолетних, их родителей или законных представителей либо по инициативе должностных лиц субъектов профилактики;

выявление несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также семей, в которых дети нуждаются в социальных услугах, осуществление социальной реабилитации этих лиц;

участие в индивидуальной профилактической работе с безнадзорными несовершеннолетними, в том числе путем организации их досуга, развития творческих способностей несовершеннолетних в кружках, клубах по интересам, созданных в учреждениях социального обслуживания;

содействие в организации оздоровления и отдыха несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. В названных целях помощь может оказываться в создании в летнее время лагерей труда и отдыха, спортивных, оздоровительных и иных лагерей, расширении сети клубов и т. д.

При осуществлении такой деятельности необходимо учитывать, что общие требования к работе по оказанию социальной помощи несовершеннолетним и их родителям регламентируются Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»³¹. При этом под *социальным обслуживанием* понимается совокупность мер по социальной поддержке населения, оказанию социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи гражданам, а также по социальной адаптации и реабилитации лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

На протяжении ряда лет отмечается интенсивное развитие сети учреждений социального обслуживания семьи и детей. За пять лет число таких учреждений возросло с 1421 до 2240. Одновременно увеличивается и количество лиц, получивших помощь названных учреждений. Всего за год социальные услуги были оказаны 2,5 млн подростков и 2 млн членов их семей. Характерно, что из общего числа оказанных услуг (23 млн) 24% являлись социально-медицинскими, 22% – социально-экономическими, 19,6% – социально-педагогическими, 17% – социально-бытовыми, 15% – социально-психологическими, что свидетельствует о весьма разноплановом характере оказываемой социальной помощи³².

Для исполнения указанных обязанностей должностные лица органов управления социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания наделены достаточным объемом полномочий. В частности, согласно п. 3 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. они имеют пра-

³¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

³² О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад. М., 2000. С. 37–38.

во: в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или законными представителями и иными лицами; запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию; приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или законных представителей и иных лиц.

Третью группу субъектов профилактики системы Минтруда России составляют *специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации*. Их функции регламентированы ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г., причем перечень таких учреждений носит исчерпывающий характер и включает в себя:

социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, которые осуществляют профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства;

центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания названных категорий несовершеннолетних и оказания им содействия в дальнейшем устройстве.

Перечисленные учреждения осуществляют как обязанности по ранней профилактике, сходные с ранее рассмотренными функциями учреждений социального обслуживания, так и иные функции, касающиеся содержания на полном государственном обеспечении лиц в возрасте до 18 лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей; проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении; заблудившихся и подкинутых; самовольно оставивших семью, самовольно ушедших из образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или других детских учреждений, за исключением лиц, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа; не имеющих места жительства, места пребывания и (или) средств к существованию; оказавшихся в иной трудной жизненной ситуации и нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации.

Определенные особенности имеет порядок помещения несовершеннолетних в указанные специализированные учреждения. В частности, установлено, что несовершеннолетние могут сами обращаться за помощью и помещаться в эти учреждения на основании их личного заявления или заявления родителей или законных представителей с учетом мнения ребенка, достигшего 10 лет. Одновременно регламентирована возможность помещения несовершеннолетних в специализированные учреждения на основании решений, принятых государственными органами и (или) их должностными лицами.

В современных условиях важное значение для повышения эффективности деятельности указанных учреждений приобретают возможности, предусмотренные Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 г. № 896, по созданию в специализированных учреждениях новых структур, к которым относятся: приемное отделение; группа длительного пребывания; семейная гостиница; семейная воспитательная группа; отделения диагностики и социальной реабилитации, социально-правовой помощи, перевозки несовершеннолетних и другие.

Для реализации возложенных обязанностей должностным лицам специализированных учреждений предоставлены не только права, которые имеют работники учреждений социального обслуживания, *но и некоторые дополнительные полномочия*. В частности, они имеют право вызывать представителей образовательных или других детских учреждений, а также приглашать родителей для возвращения несовершеннолетних, самовольно ушедших из различных учреждений или из семьи; изымать у содержащихся подростков предметы, запрещенные к хранению.

В четвертую группу субъектов профилактики входят *органы службы занятости*, которые с января 2000 г. переданы в ведение Минтруда России, соответствующих подразделений в регионах и действуют в порядке, предусмотренном Положением о Департаменте федеральной службы занятости по субъекту Российской Федерации, утвержденным приказом Минтруда России от 30 ноября 2000 г. № 274³³.

Таким образом, после реорганизации Минтруд России в настоящее время является не только органом управления социальной защиты населения, но и органом управления в сфере занятости несовершеннолетних, что обуславливает необходимость руководствоваться в работе требованиями как ранее названных правовых актов, так и Федеральным законом от 20 апреля 1996 г. «О занятости населения в Российской Федерации»³⁴. Причем изменение структуры службы занятости не повлияло на сущность выполняемых обязанностей, которые в основном заключаются в профессиональной ориентации несовершеннолетних, а также в содействии в трудовом устройстве таких лиц, нуждающихся в помощи государства.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. отводит важную роль в профилактике правонарушений несовершеннолетних *органам и учреждениям образования*, которые включают в себя четыре вида (группы) соответствующих органов или учреждений.

В первую группу названных субъектов профилактики входят *органы управления образованием*. К ним относятся Министерство образования Российской Федерации, министерства (комитеты) образования субъектов Российской Федерации, управления (отделы) образования округов, городов, районов и иных муниципальных структур. Эти органы непосредственно не

³³ Российская газета. 2001. 13 янв.

³⁴ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

участвуют в образовательном процессе, но обеспечивают его и осуществляют в пределах своей компетенции иные управленческие обязанности, среди которых следует выделить контроль за соблюдением законодательства в области образования несовершеннолетних. Такой контроль организуется в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г.³⁵, в зависимости от компетенции органов. Например, в соответствии со ст. 31 названного закона к компетенции органов местного самоуправления относятся планирование, организация, регулирование и контроль за деятельностью местных (муниципальных) органов управления образованием и образовательных учреждений; использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования и т. д.

Контрольные функции органов управления образованием включают в себя и учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях. Значение таких обязанностей состоит в том, что в 2001 г. каждый третий несовершеннолетний, совершивший преступление, не учился и не работал. По данным исследований, ежегодно бросают учебу 50–60 тыс. подростков³⁶.

К организационным функциям органов управления образованием в области ранней профилактики правонарушений относится осуществление мер по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений, детских домов, школ-интернатов и других учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении; создание психолого-медико-педагогических комиссий, которые выявляют указанных подростков, проводят их комплексное обследование и готовят рекомендации по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и определению форм их дальнейшего устройства и воспитания.

Ранняя профилактика правонарушений, кроме того, обеспечивается органами управления образованием в процессе разработки и внедрения в практику работы общеобразовательных учреждений программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних, а также путем участия в организации их летнего отдыха, досуга и занятости.

Во вторую группу субъектов профилактики, относящихся к системе Министерства образования Российской Федерации, входят *образовательные учреждения*. К ним относятся учреждения начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального образования и другие учрежде-

³⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

³⁶ Ермаков В. Д. Преступность несовершеннолетних // Криминология: Учебник для юридических вузов. М., 1997. С. 700.

ния, осуществляющие образовательный процесс. В 2000 г. в России насчитывалось 66,9 тыс. образовательных учреждений, где обучались 20,8 млн детей, и 3911 учреждений начального профессионального образования, обеспечивающих обучение 1,7 млн человек³⁷.

В процессе осуществления мер по ранней профилактике правонарушений несовершеннолетних указанные образовательные учреждения в соответствии с их уставами или положениями:

оказывают самостоятельно психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении либо проблемы в обучении;

выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, принимают меры по их воспитанию и получению ими основного общего образования;

выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей;

осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних;

обеспечивают организацию в образовательных учреждениях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних.

Функции образовательных учреждений также обеспечивают 1187 детских домов, в которых находятся 68,9 тыс. сирот, и 155 школ-интернатов для детей, оставшихся без попечения родителей³⁸. Указанные учреждения осуществляют не только содержание, воспитание, обучение, последующее устройство и подготовку к самостоятельной жизни несовершеннолетних, оставшихся без родителей, но и выполняют ряд таких обязанностей в отношении некоторых других категорий детей. В частности, они принимают на срок, как правило, не более одного года, для содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних, имеющих родителей или законных представителей, если указанные несовершеннолетние проживают в семьях, пострадавших от стихийных бедствий, либо являются детьми одиноких матерей (отцов), безработных, беженцев или вынужденных переселенцев.

К третьей группе субъектов профилактики относятся *учреждения, оказывающие социальную и иную помощь подросткам и молодежи*. К ним относятся социальные и реабилитационные центры для подростков и молодежи, центры социально-психологической помощи молодежи, центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи, молодежные клубы и иные учреждения органов по делам молодежи.

³⁷ О положении детей в Российской Федерации. М., 2000. С. 19, 23.

³⁸ Там же. С. 98.

В деятельности этих учреждений произошли организационно-структурные изменения, связанные с тем, что Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 упразднен Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике, а его функции возложены на Министерство образования Российской Федерации. Поэтому следует учитывать, что названные учреждения в соответствии с их уставами или положениями предоставляют бесплатно социальные, правовые и иные услуги несовершеннолетним; принимают участие в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, в том числе путем организации их досуга и занятости, осуществления информационно-просветительных и иных мер.

Осуществление перечисленных функций не имеет принципиальных отличий от ранее рассмотренных обязанностей, возложенных на органы управления социальной защиты населения, управления образованием и на социальные учреждения. Характерно, что должностным лицам всех перечисленных субъектов профилактики законодатель предоставляет аналогичные права, что исключает целесообразность повторного анализа таких предписаний.

В четвертую группу субъектов профилактики системы органов управления образованием входят *специальные учебно-воспитательные учреждения*, которые согласно ст. 15 Федерального закона от 24 июня 1999 г. делятся на два вида.

К специальным учебно-воспитательным учреждениям *открытого типа* органов управления образованием относятся:

специальные общеобразовательные школы открытого типа;

специальные профессиональные училища открытого типа;

другие виды образовательных учреждений открытого типа для несовершеннолетних, нуждающихся в особых условиях воспитания.

В настоящее время в стране имеется 11 таких учреждений, содержащих 1,6 тыс. несовершеннолетних. Указанные учреждения в соответствии с их уставами или положениями принимают для содержания, воспитания и обучения лиц в возрасте от восьми до восемнадцати лет, требующих специального педагогического подхода, на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образованной органом местного самоуправления, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или законных представителей.

Среди обязанностей, возложенных на работников социальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа, нужно выделить:

во-первых, обеспечение мер, связанных с содержанием, воспитанием и обучением учащихся. В этих целях они организуют психолого-медико-педагогическую реабилитацию несовершеннолетних и участвуют в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с ни-

ми; а также осуществляют защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, обеспечивают их медицинское обслуживание, получение ими начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами;

во-вторых, обеспечение общепрофилактических функций, включающих в себя оказание социально-психологической и педагогической помощи несовершеннолетним; организацию в учебных заведениях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них учащихся; осуществление мер по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

Для реализации возложенных обязанностей должностным лицам указанных учреждений предоставлены права, аналогичные ранее рассмотренным полномочиям работников органов управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания.

К специальным учебно-воспитательным учреждениям *закрытого типа* органов управления образования относятся: специальные общеобразовательные школы закрытого типа; специальные профессиональные училища закрытого типа; специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа.

В эти учреждения по решению суда могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода.

В целом по стране сейчас имеется 50 специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, в которых содержатся 4 тыс. несовершеннолетних, что явно недостаточно. Как отмечал Г. И. Фильченков, все имеющиеся спецучреждения могут принять не более 3–5% общего количества подростков, освобожденных от уголовной ответственности по нереабилитационным основаниям. Поэтому из-за недостаточного количества мест в спецучреждениях в них направляются, как правило, лишь несовершеннолетние, ранее неоднократно совершавшие преступления. Каждое второе решение о направлении в спецучреждение принималось через год после начала активной противоправной деятельности подростка, а 23% – через два года³⁹.

Функции администрации специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа, которые осуществляются в соответствии с его уставом или положением, включают в себя ранее рассмотренные профилактические меры, реализуемые учреждениями открытого типа, а также меры, связанные со спецификой контингента воспитанников.

³⁹ Фильченков Г. И. Предупреждение и раскрытие групповых преступлений несовершеннолетних. М., 1997. С. 115.

Значительный вклад в профилактику правонарушений несовершеннолетних и охрану их прав вносят *органы опеки и попечительства*.

В соответствии с п. 2 ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации⁴⁰ органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления. Организация их деятельности по осуществлению опеки и попечительства определяется местными органами на основании уставов муниципальных образований согласно законодательству субъектов Российской Федерации, а также СК и ГК.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. включает органы опеки и попечительства в систему профилактики и устанавливает, что эти органы:

дают в установленном порядке согласие на перевод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из одного образовательного учреждения в другое либо на изменение формы обучения до получения ими основного общего образования, а также на исключение таких лиц из любого образовательного учреждения;

участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, указанными в данном законе, если они являются сиротами либо остались без попечения родителей или законных представителей, а также осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Должностные лица органов опеки и попечительства пользуются ранее рассмотренными правами, аналогичными правам должностных лиц органов управления социальной защитой населения, а также в целях предупреждения безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних используют правомочия, предоставленные законодательством.

Проведенный анализ свидетельствует, что по вопросам, *связанным с применением принудительных мер воздействия к несовершеннолетним и их родителям*, органы опеки и попечительства имеют право:

обращаться в суд с заявлением о лишении родителей (одного из них) родительских прав и участвовать в рассмотрении таких дел (п. 1, 2 ст. 70 СК);

предъявлять в суд иск об ограничении родительских прав и отобрании ребенка у родителей, одного из них (п. 3, 4 ст. 73 СК);

немедленно отбирать ребенка у родителей (одного из них) либо у других лиц до принятия судебного решения при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (п. 1 ст. 77 СК);

участвовать в принудительном исполнении решений суда, связанных с отобранием ребенка и его передачей другому лицу (п. 2 ст. 79 СК);

обращаться в суд с ходатайством об ограничении или лишении несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться своими заработками, стипендией или иными доходами (п. 4 ст. 26 ГК);

⁴⁰ Далее – СК.

обращаться в суд с заявлением об ограничении дееспособности родителей (одного из них), если они вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение (ст. 30 ГК, ст. 258 ГПК), и т. д.

Одновременно в процессе профилактической работы следует учитывать, что органы опеки и попечительства обладают широкими *организационно-контрольными полномочиями*, на основании которых они:

рассматривают сообщения должностных лиц и граждан по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и принимают по ним необходимые меры (ст. 56 СК);

разрешают разногласия между родителями несовершеннолетних по вопросам образования и воспитания детей (п. 2 ст. 65 СК);

участвуют в рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей (п. 1 ст. 78 СК);

проводят обследование условий жизни ребенка и лиц, претендующих на его воспитание, а также представляют суду заключение по существу спора (п. 2 ст. 78 СК);

защищают права детей в случае отсутствия родительского попечения (п. 1 ст. 121 СК);

выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут их учет, избирают необходимые формы устройства и осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования (ч. 2 п. 1 ст. 121 СК);

назначают опекунов и попечителей, осуществляют надзор за их деятельностью, а также отстраняют этих лиц от их обязанностей (ст. 146 СК; п. 3 ст. 34, п. 1 ст. 35 и ст. 39 ГК);

контролируют распоряжение доходами и имуществом несовершеннолетних, в отношении которых назначены опека или попечительство (ст. 37, 38 ГК), и т. д.

Определенный вклад в профилактику правонарушений несовершеннолетних вносят *органы управления здравоохранением*. К ним относятся Министерство здравоохранения Российской Федерации, аналогичные министерства (комитеты) субъектов Российской Федерации, а также управления (отделы) здравоохранения городов, районов и других регионов.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. при регламентации обязанностей органов здравоохранения использует иной подход, чем при определении полномочий других субъектов, входящих в систему профилактики.

Учитывая специфику деятельности в сфере охраны здоровья, законодатель не разграничивает функции органов управления здравоохранением и учреждений здравоохранения. Вместо этого определены основные направления их участия в профилактике правонарушений несовершеннолетних и установлено, что орган управления здравоохранением информирует районную, городскую КДН об учреждениях здравоохранения, осуществляющих соответствующие функции.

Как свидетельствует анализ, имеется два основных направления деятельности органов управления здравоохранением в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Общепрофилактические и организационные функции заключаются в том, что органы управления здравоохранением в пределах своей компетенции организуют распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или законных представителей; ведут пропаганду здорового образа жизни, а также оказывают консультативную помощь работникам органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, родителям или законным представителям несовершеннолетних. Органы управления здравоохранением, кроме того, обеспечивают развитие сети детских и подростковых учреждений, оказывающих психологическую помощь; а также оказание в соответствии с законодательством специализированной диагностической и лечебно-воспитательной помощи несовершеннолетним, имеющим отклонения в поведении.

Следующая группа функций в основном направлена *на улучшение взаимодействия с субъектами профилактики по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, охране их здоровья и прав*. В этих целях органы управления здравоохранением организуют:

круглосуточный прием и содержание заблудившихся, подкинутых и других детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей;

медицинское обследование несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, и подготовку рекомендаций по их устройству с учетом состояния здоровья;

выхаживание и воспитание детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо имеющих родителей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также содействие органам опеки и попечительства в устройстве таких несовершеннолетних;

выявление источников заболеваний, передаваемых половым путем, обследование и лечение несовершеннолетних, страдающих этими заболеваниями;

круглосуточный прием несовершеннолетних, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, для оказания им медицинской помощи при наличии показаний медицинского характера;

подготовку в установленном порядке заключенных о состоянии здоровья несовершеннолетних, совершивших преступление или общественно опасное деяние, в целях установления у них наличия (отсутствия) противопоказаний медицинского характера для направления в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

выявление, учет, обследование при наличии показаний медицинского характера и лечение несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества, а также осуществление других входящих в их компетенцию мер по

профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании несовершеннолетних и связанных с этим нарушений в их поведении.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. в ст. 20 устанавливает, что органы внутренних дел в пределах своей компетенции принимают участие в предупреждении правонарушений несовершеннолетних, а также оказывают в этих целях необходимое содействие:

подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел; центрам временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

подразделениям криминальной милиции органов внутренних дел;

другим подразделениям органов внутренних дел, осуществляющим меры по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Среди субъектов профилактики, относящихся к системе органов внутренних дел, значительный объем функций возложен на *подразделения по делам несовершеннолетних* районных, городских отделов (управлений) внутренних дел, отделов (управлений) внутренних дел муниципальных образований, отделов (управлений) внутренних дел закрытых административно-территориальных образований, отделов (управлений) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Изучение практики деятельности ПДН горрайлинорганов внутренних дел свидетельствует, что их функции осуществляются в основном по двум направлениям, включающим в себя общую и индивидуальную профилактику.

К мерам *общей профилактики*, входящим в компетенцию названной службы, прежде всего относится анализ состояния правонарушений несовершеннолетних на обслуживаемой территории за отчетный период и ряд лет, а при необходимости – по отдельным направлениям работы в зависимости от складывающейся оперативной обстановки. Такой анализ предполагает обобщение не только статистических данных о правонарушениях, но и изучение выступлений в средствах массовой информации, сообщений правоохранительных органов, других государственных органов и общественных объединений, писем и заявлений граждан, а также иных материалов, содержащих информацию, необходимую для организации работы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Материалы проведенного анализа используются для информирования о состоянии и причинах правонарушений несовершеннолетних соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Повышение эффективности профилактической деятельности обеспечивается в случаях, когда должностные лица ПДН одновременно незамедлительно информируют и другие заинтересованные органы, в том числе КДН, органы прокуратуры, органы опеки и попечительства, органы управления образованием, социальной защиты населения, здравоохранения и другие учреждения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Общая профилактика, кроме того, включает в себя и иные меры, осуществляемые должностными лицами ПДН. К ним относятся проведение встреч с населением, проживающим на обслуживаемой территории, высту-

пления в учебных заведениях и средствах массовой информации, подбор и оформление внештатных сотрудников милиции, оказывающих содействие ПДН, участие в общей профилактике пьянства, наркомании, правовой пропаганде, содействие соответствующим органам в проводимой ими работе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма и происшествий, связанных с неосторожным обращением с огнем, и т. д.

Индивидуальная профилактика обеспечивается путем своевременного выявления несовершеннолетних правонарушителей, а также их родителей или законных представителей, которые не исполняют свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей либо отрицательно влияют на их поведение или жестоко обращаются с ними.

Без достижения цели своевременного выявления лиц, нуждающихся в профилактическом воздействии, вся индивидуальная профилактическая деятельность теряет практическое значение, так как не может оказывать какого-либо влияния на конечные результаты принимаемых мер по исправлению и перевоспитанию правонарушителей. В этой связи представляется весьма спорной позиция ряда ученых, предлагающих «максимально сократить основания для постановки детей и подростков на профилактический учет в милиции. Постановка на такой учет, по их мнению, должна осуществляться только по соответствующему решению комиссий по делам несовершеннолетних или органов опеки и попечительства и лишь при согласии на это лиц, непосредственно ответственных за их воспитание»⁴¹.

Принятие подобных предложений противоречит требованиям Федерального закона от 24 июня 1999 г., который в ст. 21 устанавливает конкретные основания для проведения индивидуальной профилактической работы с правонарушителями, а также предоставляет ПДН право вести учет несовершеннолетних и родителей, отрицательно влияющих на поведение детей.

Своевременное выявление лиц, нуждающихся в профилактическом воздействии, обеспечивается, как правило, путем осуществления мероприятий по трем направлениям:

во-первых, согласно ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. все органы и учреждения системы профилактики обязаны в пределах своей компетенции выявлять несовершеннолетних и их семьи, находящиеся в социально опасном положении, и незамедлительно информировать органы внутренних дел о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, которые жестоко обращаются с несовершеннолетними и (или) вовлекают их в совершение преступлений, антиобщественных действий или совершают по отношению к ним другие противоправные деяния. Кроме того, информация направляется в случаях выявления заинтересованными органами несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия;

⁴¹ Ермаков В. Д., Крюкова Н. И. Указ. соч. С. 249.

во-вторых, приказ МВД России от 26 мая 2000 г. № 569 возлагает на сотрудников *всех* подразделений горрайлинорганов внутренних дел обязанности по выявлению несовершеннолетних правонарушителей и родителей, отрицательно влияющих на поведение детей. Наибольшим объемом информации по этим вопросам обладают участковые уполномоченные милиции, следователи и работники подразделений криминальной милиции. На каждое выявленное лицо сотрудник соответствующего подразделения милиции составляет рапорт, который после рассмотрения начальником горрайлиноргана внутренних дел или его заместителем передается в ПДН;

в-третьих, подробная регламентация обязанностей заинтересованных учреждений и всех подразделений органов внутренних дел по выявлению правонарушений не исключает непосредственного участия в такой деятельности должностных лиц ПДН. Получение ими необходимой информации, как правило, осуществляется путем изучения и анализа данных об образе жизни и связях несовершеннолетних правонарушителей и родителей, отрицательно влияющих на поведение детей, которые содержатся в поступивших в ПДН приговорах, определениях или постановлениях суда, постановлениях КДН, прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел; а также информации по названным вопросам, имеющейся в документах о привлечении правонарушителей к уголовной, административной или иной ответственности либо в материалах об отказе в возбуждении уголовных дел, их прекращении; в картотеках, книгах и журналах учета заявлений и сообщений о преступлениях, учета лиц, доставленных в горрайлинорганы внутренних дел; в заключениях, утвержденных начальником горрайлиноргана внутренних дел, по результатам проверки жалоб, заявлений или других сообщений. Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Основой профилактической деятельности является индивидуальный подход к правонарушителям, что обуславливает необходимость изучения особенностей их личности с использованием комплекса соответствующих признаков. По мнению В. Н. Кудрявцева, к основным подобным признакам структуры личности правонарушителей относятся:

социально-демографическая и правовая характеристика личности (социальное положение, пол, возраст, образование, семейное положение, профессия, характер совершенного правонарушения, прежняя судимость);

нравственно-психологическая характеристика (социальная и антисоциальная направленность личности, система ценностных ориентаций, основные потребности и интересы, отношение к нормам морали, уровень правосознания, основные психологические и психофизиологические особенности);

социальное поведение (отношения в социальной группе – производственном коллективе, семье, учебном заведении, в ближайшем окружении; общественная активность; связь с антиобщественными элементами; само-

оценка)⁴².

Успешное решение задач по перевоспитанию правонарушителей также предполагает обязательное сочетание индивидуальной профилактики с применением предусмотренных законом мер воздействия как в отношении самих несовершеннолетних, состоящих на учете, так и в отношении иных лиц, оказывающих негативное влияние на подростков.

Формы и методы работы в названных направлениях весьма разнообразны и зависят от многих факторов. Например, для профилактики групповых правонарушений должностные лица ПДН, как правило, выявляют принадлежность несовершеннолетних к группам антиобщественного характера, их лидеров, активных участников, организуют меры по предупреждению конфликтов между группами с помощью органов и учреждений системы профилактики, а также других подразделений горрайорганов внутренних дел; принимают участие в переориентации и разобщении антиобщественных групп, в том числе путем внесения предложений соответствующим органам о возможности изменения мер пресечения в отношении активных участников групп, совершивших преступления, или о направлении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и т. д.

Должностные лица ПДН одновременно применяют и иные формы работы, в том числе:

выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством;

осуществляют в пределах своей компетенции меры по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, и в установленном порядке направляют таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики либо в иные учреждения;

рассматривают в установленном порядке заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или за-

⁴² Кудрявцев В. М. Причины правонарушений. М., 1976. С. 191.

конным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством.

Одним из действенных средств повышения эффективности индивидуальной профилактики является организация работы с несовершеннолетними, доставленными в горрайлиноорганы внутренних дел или в ПДН, находящиеся вне помещений этих органов. В отношении таких лиц после установления данных, характеризующих их личность, условий воспитания, сведений о совершенных деяниях и оформления иных необходимых документов принимаются решения о направлении материалов для привлечения к уголовной или административной ответственности; рассмотрения возможности помещения в центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей или в лечебные учреждения органов здравоохранения, если подросток находится в состоянии наркотического опьянения или одурманивания либо в тяжелой степени алкогольного опьянения или имеет телесные повреждения; в специальные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, и т. д.

Для реализации названных функций должностным лицам ПДН горрайлиноорганов внутренних дел предоставлены ранее рассмотренные полномочия работников органов управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания. Кроме того, они имеют дополнительные права:

доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных;

вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, их родителей или законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям;

принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или законных представителей;

вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей, отрицательно влияющих на поведение детей, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

В исполнении названных функций и реализации предоставленных прав имеются серьезные упущения. Как отмечалось в справке к решению коллегии МВД России от 2 апреля 2002 г. «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», организация общей и индивидуальной профилактики не в полной мере соответствует требованиям Федерального закона от 24 июня 1999 г. и Инструкции о работе ПДН. Количество подростков, состоящих на профилактическом учете, за два года сократилось на 35 тыс. человек. При выявлении правонарушителей проявляется пассивность и формализм.

К субъектам профилактики, входящим в структуру органов внутренних дел, относятся также *центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей*. Эти учреждения обеспечивают круглосуточный прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения правонарушений; проводят индивидуальную профилактическую работу с доставленными несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, устанавливают обстоятельства, причины и условия, способствующие их совершению, и информируют об этом соответствующие органы внутренних дел и другие заинтересованные органы и учреждения. Кроме того, ЦВИНП доставляют несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществляют в пределах своей компетенции другие меры по устройству несовершеннолетних, содержащихся в указанных учреждениях.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. в ЦВИНП теперь могут быть помещены только правонарушители в возрасте до 18 лет на основании приговора суда или постановления судьи.

Корректировка законодательства повлекла существенное изменение контингента доставленных. В 1998 г. среди таких лиц удельный вес подростков, совершивших общественно опасное деяние до достижения возраста наступления уголовной ответственности, составлял 9,4%, а в 2001 г. – 49,4%. В абсолютных цифрах количество таких несовершеннолетних увеличилось с 6 до 12 тысяч. Однако через ЦВИНП ежегодно направляется в названные учреждения всего две тысячи подростков, что свидетельствует о серьезных упущениях при решении вопросов, связанных с перевоспитанием правонарушителей с использованием специальных учебно-воспитательных учреждений.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. в ст. 23 относит к субъектам профилактики *подразделения криминальной милиции*, которые в пределах своей компетенции:

выявляют, предупреждают, пресекают и раскрывают преступления несовершеннолетних, а также устанавливают лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

выявляют несовершеннолетних правонарушителей, группы таких лиц, а также несовершеннолетних, входящих в организованные преступные группы или в преступные сообщества (преступные организации), и принимают меры по предупреждению совершения ими преступлений;

осуществляют меры, противодействующие участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений, антиобщественных действий и (или) в преступную группу, и применяют к ним меры воздействия, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

принимают участие в розыске несовершеннолетних, без вести пропавших, скрывающихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания наказания или принудительных мер воспитательного воздействия, совершивших побег из учреждений уголовно-исполнительной системы или самовольно ушедших из семей, специальных учебно-воспитательных учреждений или ЦВИНП.

Должностные лица подразделений криминальной милиции органов внутренних дел, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность по предупреждению и раскрытию преступлений несовершеннолетних, пользуются ранее рассмотренными правами должностных лиц ПДН, а также имеют полномочия, предоставленные Федеральным законом от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴³.

Осуществление названных мер затруднено в связи с просчетами организационного характера. Как отмечал Г. И. Фильченков, при создании в органах внутренних дел в 1989 г. профилактической службы была разрушена единая структура подразделений по делам несовершеннолетних, включавшая в себя аппараты уголовного розыска по этой линии, ИДН и ПДН. При отсутствии специализированной единой службы по линии несовершеннолетних, предназначенной для оперативно-розыскной профилактики, практическим работникам приходится осуществлять «попутное» решение этих проблем, что способно дискредитировать саму идею профилактики⁴⁴.

За прошедшие годы такое положение существенно не изменилось и в большинстве подразделений криминальной милиции до сих пор отсутствуют структуры, в функциональные обязанности сотрудников которых вменялась бы организация работы по линии несовершеннолетних. В частности, в центральном аппарате министерства в ГУУР за этим направлением закреплен один сотрудник, совмещающий данные функции с другой работой. Не предусмотрена специализация по линии несовершеннолетних в ГУБОП и ГУБЭП СКМ МВД России. Аналогичное положение отмечается и

⁴³ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 233.

⁴⁴ Фильченков Г. И. Указ. соч. С. 30.

в структурных подразделениях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

По названным причинам не повышается уровень оперативной осведомленности о правонарушениях в подростковой среде. Количество уголовных дел на подстрекателей уменьшилось за 2001 г. почти на треть (с 20,6 до 16,16 тыс.). Крайне усугубляет ситуацию слабая эффективность противодействия распространению наркомании среди несовершеннолетних. Недостаточно активно ведется оперативно-профилактическая работа среди молодежных и подростковых объединений криминальной направленности. Во многих случаях своевременно не поступала упреждающая информация об экстремистских действиях «скинхедов», членов левых и правых радикальных групп и наиболее агрессивных футбольных болельщиков. Отсутствуют реальные результаты в деятельности по документированию фактов вовлечения несовершеннолетних в проституцию, эксплуатации детей в сфере торговли, строительства и иных отраслях частного предпринимательства.

Успешная организация работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в существенной степени зависит от участия в ней *органов и учреждений, не входящих в систему профилактики.*

Согласно ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1999 г. к ним относятся *органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма,* которые:

привлекают несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, к занятиям в художественных, технических, спортивных и других клубах, кружках, секциях, способствуют их приобщению к ценностям отечественной и мировой культуры;

оказывают содействие специализированным учреждениям для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, специальным учебно-воспитательным учреждениям и ЦВИНП в организации спортивной и культурно-воспитательной работы с несовершеннолетними.

В настоящее время в стране действуют 8,6 тыс. досуговых и иных учреждений подобного типа, в которых занимаются 7,6 млн детей⁴⁵. Вместе с тем 60% всех учащихся школ и профессиональных училищ до сих пор не охвачены организованными формами досуга, что негативно влияет на результаты профилактической работы.

Одно из направлений работы по предупреждению правонарушений связано с регламентацией п. 3 ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1999 г. ряда функций *федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.* В частности, установлено, что эти органы принимают в пределах своей компетенции участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе путем зачисления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве

⁴⁵ О положении детей в Российской Федерации. М., 2000. С. 93.

воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства.

Названная правовая норма внедряет в практику положительно зарекомендовавший себя опыт зачисления детей-сирот в качестве сыновей полка, широко распространенный в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы.

В современных условиях претворению в жизнь указанных требований законодательства способствовала подробная регламентация функций заинтересованных органов и учреждений. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 124 утверждено «Положение о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия»⁴⁶, а Постановлением от 21 сентября 2000 г. № 745 утверждено «Положение о статусе воспитанников воинских частей»⁴⁷.

В дальнейшем эти правовые акты были конкретизированы ведомственными приказами не только Министерства обороны Российской Федерации, но и других федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба. Например, приказ Федеральной пограничной службы Российской Федерации от 20 декабря 2001 г. № 771, зарегистрированный Минюстом страны 28 января 2002 г.⁴⁸, предусматривает зачисление указанных несовершеннолетних в качестве воспитанников пограничных отрядов, учебных центров и военных институтов. Установлено, что несовершеннолетним выплачивается ежемесячное денежное довольствие и равное ему пособие. Регламентированы вопросы, связанные с питанием воспитанников, обеспечением их другими видами довольствия по нормам, установленным для суворовцев и нахимовцев, оказанием медицинской помощи и т. д. Всего, по данным этих ведомств, в настоящее время войсковые части «усыновили» более 500 подростков.

В работе по предупреждению правонарушений несовершеннолетних принимают участие и другие учреждения. По данным ряда ученых, в настоящее время к субъектам профилактики достаточно часто подключаются для решения тех или иных конкретных вопросов еще примерно 40 различных организаций и учреждений⁴⁹.

Характерно, что Федеральный закон от 24 июня 1999 г. не конкретизирует функции по предупреждению правонарушений подростков других органов, не входящих в систему профилактики, что обусловлено большим числом подобных учреждений. Вместо этого в п. 3 ст. 4 названный закон устанавливает, что участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних других органов, учреждений и

⁴⁶ СЗ РФ. 2000. № 8. Ст. 962.

⁴⁷ СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4074.

⁴⁸ Российская газета. 2002. 6 февр.

⁴⁹ Ермаков В. Д., Крюкова Н. И. Указ. соч. С. 173.

организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Организация такой работы должна отвечать общим принципам профилактики, установленным п. 2 ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г., поскольку они определяют основы деятельности как органов, входящих в систему профилактики, так и всех других органов, участвующих в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Эти принципы заключаются в обеспечении законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к исправлению несовершеннолетних с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, установлении ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Обобщение приведенных данных о деятельности субъектов управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних позволяет сформулировать ряд выводов и вытекающих из них первоочередных предложений, направленных на совершенствование системы профилактики и усиление ее влияния на результаты работы по перевоспитанию подростков-правонарушителей и защите их прав.

В современных условиях представляет актуальность включение в систему профилактики новых субъектов. На наш взгляд, ими могут стать уполномоченные по правам ребенка, однако правовые акты об их деятельности приняты лишь в 9 из 89 субъектов Российской Федерации. Поэтому представляется целесообразным внесение соответствующих коррективов в законодательство для введения таких новых структур во всех регионах страны.

Одним из важных субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних являются органы и учреждения по делам молодежи. Для повышения их роли в предупреждении правонарушений и улучшения взаимодействия с другими ведомствами представляется актуальным восстановить Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике, который был упразднен 17 мая 2000 г.

Многие упущения в деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних связаны с отсутствием специализированных аппаратов по этой линии работы в подразделениях криминальной милиции. Поэтому необходимо не только восстановить отделы (отделения) по делам несовершеннолетних в управлениях (отделах) уголовного розыска МВД, ГУВД, УВД, но и одновременно укрепить соответствующие подразделения в горрайорганах внутренних дел. В частности, представляется актуальным законодательно закрепить порядок определения численности аппаратов криминальной милиции (районного, городского

звена), осуществляющих функции по борьбе с преступностью несовершеннолетних. Для этого предусмотреть, что удельный вес оперуполномоченных по делам несовершеннолетних от всех работников уголовного розыска горрайоргана внутренних дел не может быть ниже удельного веса несовершеннолетних от общего количества лиц, совершивших преступления на территории соответствующего региона.

В соответствии с новым УПК Российской Федерации (ст. 151) следователями органов внутренних дел производится предварительное следствие по делам о кражах, мошенничестве, грабежах, разбоях, вымогательстве, неправомерном завладении автомобилем, деяниях, связанных с наркобизнесом, и т. д. Несовершеннолетние, совершившие указанные преступления, сейчас составляют до 90% всех подростков, привлеченных к уголовной ответственности, что свидетельствует об актуальности восстановления специализированных отделов (отделений) по делам несовершеннолетних в следственных подразделениях МВД, ГУВД, УВД.

Высокий уровень безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обуславливает необходимость осуществления на уровне субъектов Российской Федерации, а также в городах, районах и иных муниципальных образованиях ряда организационных, финансовых, штатных и других мер по созданию условий, необходимых для повышения эффективности деятельности субъектов профилактики. Прежде всего целесообразно:

обеспечить восстановление и функционирование сети детско-юношеских культурно-оздоровительных учреждений, в том числе клубов и спортивных секций по месту жительства;

ввести в штаты соответствующих образовательных, воспитательных, досуговых учреждений должности психологов, педагогов-организаторов, педагогов дополнительного образования и других специалистов, обеспечивающих непрерывный целенаправленный воспитательно-реабилитационный процесс как в образовательном учреждении, так и по месту жительства несовершеннолетних.

Назрела необходимость возрождения иных оправдавших себя форм воспитательной работы с населением, особенно с подростками. В частности, представляется полезным:

восстановление лекционно-пропагандистского и правового всеобуча населения, в том числе подростков и их родителей, с привлечением для этой работы широких слоев специалистов и интеллигенции;

введение обязательного правового обучения в школах и других учебных заведениях, поскольку включение в программы образовательных учреждений предмета «Обеспечение безопасности и жизнедеятельности» далеко не исчерпывает проблемы активизации правовой пропаганды;

обеспечение регулярного выступления работников правоохранительных органов перед родителями учащихся начальных, средних и старших классов «О поведении детей и подростков в общественных местах и мерах

обеспечения безопасности их жизнедеятельности», а также выступлений перед несовершеннолетними по вопросам профилактики правонарушений;

проведение общепрофилактических мероприятий, в том числе сходов граждан, общих собраний трудовых коллективов с участием правоохранительных органов, что позволяет не только более квалифицированно анализировать состояние дел, но и намечать конкретные планы противодействия правонарушениям и совершенствования воспитательной работы и т. д.

В целях улучшения работы по подготовке и переподготовке кадров для органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, целесообразно:

предусмотреть в программах высших юридических и педагогических учебных заведений изучение дисциплины «Ювенальное право»;

рассмотреть возможность специализации ряда высших учебных заведений для подготовки кадров, необходимых для работы в органах и учреждениях системы профилактики, либо организации в этих учебных заведениях соответствующих факультетов (отделений, курсов);

рекомендовать научно-исследовательским и учебным учреждениям заинтересованных министерств организацию специализированных по линии несовершеннолетних временных научно-исследовательских комитетов из числа научных сотрудников разных ведомств для проведения соответствующих исследований по наиболее актуальным проблемам и подготовки для практических работников необходимых рекомендаций, методических и учебных пособий.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы субъектов предупредительной деятельности требуют: точного учета ее места в общей системе управления обществом; углубления разработки аналитических, управленческих и исполнительных задач сообразно динамике социальных условий; согласованного решения вновь возникающих вопросов компетенции и правомочий звеньев системы; максимально точной «привязки» функций к задачам; детальной нормативной организации системы связей между звеньями; определения оптимальной степени централизации и децентрализации.

2.3. Организационные формы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних

Эффективность системы профилактики преступлений в значительной мере зависит от ее организации.

Понятие «организация» имеет по меньшей мере три значения. Организация в узком смысле – это отдельная ячейка человеческого коллектива, хотя бы в минимальной степени оформленного. В широком смысле организация означает сумму таких ячеек, сплоченных в одно целое. Наконец, организация есть форма деятельности. Следовательно, совокупность организационных условий профилактики преступлений включает в себя: во-первых, относительно устойчивую структуру профилактики, в которую

входят субъекты профилактики (звенья структуры), связи между ними, способы осуществления связей, а во-вторых, постоянную и квалифицированную деятельность по созданию, изменению и налаживанию организационных структур, позволяющих создать наиболее оптимальные условия решения задач профилактики. В целом совокупность организационных условий эффективности профилактики преступлений обеспечивает охват необходимых элементов структуры профилактики, их определенную упорядоченность и взаимодействие между элементами структуры⁵⁰.

Все многообразие форм профилактики можно условно разделить на две основные группы: организационные и функциональные.

Формы организации профилактики реализуются главным образом на управляющем уровне деятельности. Они выступают в виде обезличенных категорий, подразумевающих разнообразные мероприятия по организации аналитической работы, созданию системы сбора информации, рациональному использованию сил и средств в предупреждении преступности, расширению связи с общественностью и другие.

Формы осуществления профилактики (функциональные) предполагают исполняющий уровень деятельности. Они представляют собой конкретные категории, охватывающие различные соответствующие меры и мероприятия.

Как и всякий выделенный труд, приобретший статус специализированной функции, профилактика преступлений нуждается в координации действий всех ее участников, обеспечении взаимодействия служб и подразделений при проведении комплексных профилактических мероприятий, организации информационно-аналитической и методической работы, направленной на совершенствование профилактической деятельности. Наконец, единство целей и задач, масштабы и временные этапы предстоящей работы должны найти отражение в общей стратегии и тактике профилактики преступлений, научных рекомендациях, методических разработках для всех участников этого процесса. Речь, по существу, идет о том, в какой степени профилактическая деятельность в сфере борьбы с преступностью нуждается в организующем начале. Необходимо определить роль организационного фактора в деле обеспечения успешного выполнения задач по профилактике преступлений.

В связи со значительным количеством субъектов, принимающих участие в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, одним из основных элементов управления профилактикой следует считать *координацию деятельности таких субъектов*, которая осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном.

В целом по стране названные функции выполняет Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской

⁵⁰ См.: Зуйков Г. Г. Некоторые вопросы организации профилактики преступлений. Тезисы докладов. Иркутск, 1978; Лукашов В. А. Указ. соч.

Федерации⁵¹. В ее состав входят представители министерств внутренних дел, здравоохранения, образования, труда и социального развития, культуры, иностранных дел, юстиции, других заинтересованных органов и ведомств.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. № 696⁵² Межведомственная комиссия:

вырабатывает согласованные подходы по приоритетным направлениям в области профилактики их безнадзорности и правонарушений, защиты прав и законных интересов;

осуществляет экспертизу проектов целевых федеральных программ, связанных с решением проблем, отнесенных к ее компетенции, и анализирует причины, порождающие нарушение прав несовершеннолетних, их безнадзорность и правонарушения;

изучает деятельность органов опеки и попечительства, разрабатывает рекомендации по ее совершенствованию, в том числе по вопросам усыновления российских детей иностранными гражданами;

рассматривает предложения органов государственного управления Российской Федерации по вопросам, входящим в ее компетенцию;

анализирует деятельность комиссий по делам несовершеннолетних при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обобщает и распространяет положительный опыт их работы.

Для реализации перечисленных функций Межведомственной комиссии предоставлены необходимые полномочия. Так, она имеет право:

получать от органов государственного управления Российской Федерации информацию (материалы) по вопросам, входящим в ее компетенцию;

привлекать для участия в работе комиссии представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководителей и специалистов заинтересованных министерств и ведомств, научных учреждений и неправительственных организаций;

создавать в установленном порядке временные рабочие группы из числа ученых и специалистов для подготовки предложений по отдельным вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов, выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

вносить соответствующие предложения по вопросам, входящим в ее компетенцию и требующим решения Правительства Российской Федерации.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что Межведомственная комиссия создана для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также защите их прав и координации этой деятельности.

⁵¹ Далее – Межведомственная комиссия.

⁵² СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 775; 1995. № 45. Ст. 4347; 1997. № 2. Ст. 258.

На региональном уровне координирующие и организационные функции возложены на *комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, деятельность которых регламентируется Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г.⁵³

Этот нормативный акт, принятый 35 лет назад, существенно устарел и не отвечает современным требованиям к профилактике правонарушений несовершеннолетних. По названной причине деятельность комиссий существенно затруднена, а в ряде регионов носит формальный характер.

На уровне городов, районов и иных муниципальных образований координирующие функции возложены на *комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав*, создаваемые органами местного самоуправления⁵⁴.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. относит районные комиссии к системе профилактики и возлагает на них обязанности по координации деятельности соответствующих субъектов по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В то же время обеспечение этих функций на протяжении ряда лет оставалось одним из самых слабых звеньев в деятельности комиссий.

Как отмечала Т. А. Третьякова, опросившая 750 работников комиссий, 70% из них указывали, что комиссии еще не в полной мере реализуют координационные функции, а 9% затруднились дать свою оценку⁵⁵.

Сложившееся положение в значительной степени обусловлено тем, что районные комиссии основную часть своей деятельности посвящают рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями, а также применению к ним мер воздействия. Кроме того, в штатах комиссий имеется, как правило, лишь по одному освобожденному сотруднику, что затрудняет подготовку материалов для проведения комиссиями заслушиваний отчетов руководителей местных органов о состоянии и причинах правонарушений несовершеннолетних, обстоятельствах, способствовавших длительному существованию преступных групп, совершению несовершеннолетними многоэпизодных преступлений и осуществлению иных организационно-контрольных и координирующих функций.

Наряду с территориальной координацией работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних, осуществляемой названными видами комиссий, действует *и ведомственная (межведомственная) координация*

⁵³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536; 1969. № 4. Ст. 89; 1971. № 22. Ст. 433; 1972. № 51. Ст. 1209; 1974. № 29. Ст. 782; 1977. № 12. Ст. 259; 1985. № 40. Ст. 1400; 1986. № 33. Ст. 919; Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 429.

⁵⁴ Далее – районные комиссии.

⁵⁵ Третьякова Т.А. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Киев, 1984. С. 13.

такой деятельности. В целях повышения ее эффективности в настоящее время согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 13 марта 2002 г. № 154 образован Межведомственный оперативный штаб по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленной на борьбу с беспорядочностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних⁵⁶. Этому штабу предоставлено право заслушивания руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Обеспечение ряда координирующих функций также входит в компетенцию министерств внутренних дел, здравоохранения, образования, труда и социального развития Российской Федерации. Они осуществляют ведомственный контроль за деятельностью органов и учреждений системы профилактики и меры по совершенствованию их взаимодействия между собой и с другими заинтересованными органами.

Названный механизм управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних особенно характерен для управленческих структур органов внутренних дел, где созданы:

подразделения по делам несовершеннолетних Главного управления обеспечения общественного порядка, Главного управления внутренних дел на транспорте, Главного управления внутренних дел режимных объектов Службы общественной безопасности МВД России⁵⁷;

подразделения по делам несовершеннолетних аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) режимных объектов⁵⁸.

Должностные лица ПДН центрального аппарата МВД России в целях реализации стоящих перед ними задач осуществляют комплекс мероприятий по профилактике правонарушений несовершеннолетних, среди которых можно выделить:

координирующие и организационные функции, включающие в себя участие в разработке и реализации федеральных целевых программ и иных мероприятий по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав; осуществление взаимодействия по названным проблемам с федеральными органами исполнительной власти, другими заинтересованными органами и структурными подразделениями МВД России; участие в пределах своей компетенции в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, управленческих решений по указанной линии работы для рассмотрения на коллегии, оперативном совещании; участие в мерах по совершенствованию работы с кадрами и т. д.;

информационно-аналитические функции, к которым относится анализ состояния, структуры и динамики правонарушений несовершеннолетних, а также эффективности мер, принимаемых МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, УВД

⁵⁶ Российская газета. 2002. 20 марта.

⁵⁷ Далее – ПДН центрального аппарата МВД России.

⁵⁸ Далее – ПДН МВД, ГУВД, УВД, УВДТ.

(ОВД) на режимных объектах по названным вопросам; подготовка аналитических материалов для информирования органов государственной власти и внесения им соответствующих предложений; подготовка методических рекомендаций, обзоров и иных материалов для организационно-методического обеспечения работы подведомственных органов; изучение, обобщение и внедрение в практику передового опыта;

контрольные функции, включающие в себя контроль за организацией эффективности оперативно-служебной деятельности подведомственных подразделений на закрепленной территории, по основным направлениям работы и иные формы зонально-линейного контроля, а также организацию проверки достоверности сведений, содержащихся в обращениях граждан, должностных лиц, средств массовой информации и т. д.

Аналогичные функции на региональном уровне обеспечивают ПДН МВД, ГУВД, УВД, УВДТ.

Одним из основополагающих элементов механизма управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних является *планирование*, которое следует рассматривать в качестве непреложного условия приведения в систему отдельных эпизодов совместной профилактической деятельности разных ведомств и организаций.

В период до 90-х годов вопросы профилактики правонарушений несовершеннолетних, как правило, включались в качестве разделов в планы социального развития регионов. В настоящее время планирование по данной линии приобрело в основном самостоятельный и комплексный характер. Значительная роль в организации межведомственной координации деятельности отводится специальным программам и планам, которые выполняют функции механизма взаимодействия, воплощающие этот процесс в конкретные формы работы. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2000 г. № 65 утверждена федеральная целевая программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵⁹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2002 г. № 154 утвержден План первоочередных мероприятий по усилению профилактики безнадзорности, правонарушений и преступлений несовершеннолетних на 2002 г.⁶⁰

Аналогичные планы или программы разработаны и реализуются заинтересованными министерствами и ведомствами.

Среди них наиболее характерной является утвержденная МВД России комплексная программа совершенствования деятельности органов внутренних дел по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних на 2002–2003 годы. В соответствии с этой программой, а также ра-

⁵⁹ СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3712.

⁶⁰ Российская газета. 2002. 20 марта.

нее названными приказами МВД России основными задачами в данном направлении работы признаны:

наращивание усилий и повышение результативности мер по выявлению и предупреждению преступных проявлений в отношении несовершеннолетних и с их участием, а также административных правонарушений;

формирование эффективного механизма межведомственного взаимодействия, направленного на повышение результатов деятельности субъектов профилактики по предупреждению безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, социальную защиту каждого ребенка, нуждающегося в помощи государства.

Из числа намеченных действий по реализации поставленных задач, на наш взгляд, целесообразно выделить:

участие МВД, ГУВД, УВД, УВДТ в разработке региональных комплексных программ совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также муниципальных программ развития детско-юношеского спорта и досуга с использованием спортивных учреждений общества «Динамо»;

проведение совместно с заинтересованными ведомствами широкомаштабных оперативно-профилактических мероприятий «Милиция – дети», «Беспризорник», «Защита» и других;

рассмотрение не реже одного раза в квартал на заседаниях коллегий (оперативных совещаниях) МВД, ГУВД, УВД, УВДТ вопросов состояния безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и реализации мер, направленных на устранение выявленных недостатков, совершенствование такой деятельности;

осуществление комплекса оперативных мероприятий по выявлению групп несовершеннолетних правонарушителей, их лидеров, организаторов и иных лиц, вовлекающих подростков в противоправную деятельность, а также по пресечению фактов употребления несовершеннолетними наркотических и психоактивных веществ;

организацию работы круглосуточных «прямых телефонных линий» для налаживания контактов населения с органами внутренних дел с целью передачи и получения информации о фактах нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, а также обеспечение оперативного реагирования на обращения;

подготовку ведомственного нормативного правового акта о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, общественной безопасности, следствия и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов;

введение в действие в 2003 г. новой формы статистической отчетности о результатах работы подразделений милиции общественной безопасности, криминальной милиции, органов предварительного следствия, дознания и

дежурных частей по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних;

внесение руководителями МВД, ГУВД, УВД, УВДТ предложений в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о включении в их состав руководителей подразделений по делам несовершеннолетних и уголовного розыска;

внесение предложений руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся увеличения штатной численности подразделений по делам несовершеннолетних и введения для их сотрудников дополнительных выплат за счет средств соответствующих бюджетов;

разработку предложений о целесообразности создания отделов (отделений) по делам несовершеннолетних в ГУУР СКМ МВД России, а также в управлениях (отделах) уголовного розыска МВД, ГУВД, УВДТ и т. д.

Одновременно в наименованиях программ и планов нередко содержится понятие «борьба с преступностью». Такие программы принимались заинтересованными министерствами и ведомствами, особенно МВД России.

В этой связи необходимо отметить, что термин «борьба с преступностью», по мнению А. И. Долговой, применяется для обозначения «системно-структурной деятельности, имеющей цель добиться снижения преступности, устранить или нейтрализовать детерминанты причины преступности»⁶¹. Более широкое определение названного понятия дает Г. А. Аванесов, который относит к нему «все, начиная от разработки уголовного законодательства и его применения и кончая закреплением результатов исправления и перевоспитания лиц, совершивших преступления»⁶².

Учитывая изложенное, на наш взгляд, представляется возможным при планировании использовать любой из названных терминов в зависимости от целей органа, в компетенцию которого входит утверждение программ или плана. При этом следует иметь в виду, что правовой основой планирования совместных мер органов и учреждений, входящих и не входящих в систему профилактики, предусмотренную Федеральным законом от 24 июня 1999 г., являются положения ст. 2 названного закона, которые устанавливают для всех таких органов единые принципы профилактической деятельности по линии несовершеннолетних. К подобным принципам относятся: законность, демократизм, гуманное обращение с несовершеннолетними, поддержка семьи и взаимодействие с ней, индивидуальный подход к исправлению несовершеннолетних с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений, обеспечение от-

⁶¹ Долгова А. И. Борьба с преступностью // Криминология: Учебник для юридических вузов. М., 1997. С. 319.

⁶² Аванесов Г. А. Указ. соч. С. 404.

ветственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

В субъектах Российской Федерации, а также в городах, районах и иных муниципальных образованиях программы и планы по профилактике правонарушений или борьбе с преступностью несовершеннолетних существенно различаются между собой в зависимости от оперативной обстановки, ресурсного обеспечения профилактической деятельности и иных факторов. Вместе с тем планирование по линии несовершеннолетних имеет и общие направления. Так, по мнению В. А. Лелекова, структура планов может состоять из разделов:

организационные и общие профилактические мероприятия;

индивидуально-профилактическая работа с учащимися общеобразовательных школ, профессиональных училищ и подростками, работающими на производстве;

пропаганда правовых знаний, проблемы социальной защиты детей и укрепления семьи и других⁶³.

Наряду с комплексным планированием широко используется и планирование мероприятий по индивидуальному предупреждению преступлений. По мнению Э. И. Петрова, подобные планы должны включать следующие основные направления: знакомство с личностью и окружающей средой; реализация текущих мер индивидуального предупреждения; принятие мер по предотвращению и пресечению правонарушений, а также замышляемых и подготавливаемых преступлений; меры по контролю и проверке эффективности индивидуального предупредительного воздействия и т. д.⁶⁴

Важным элементом управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних является *индивидуальная профилактическая работа с правонарушителями*.

В юридической литературе существуют несколько различных точек зрения на ее сущность и неоднозначные определения понятия этой работы. В частности, Д. А. Кирилов относит к ней «меры по ресоциализации личности лиц, от которых можно реально ожидать совершения преступлений»⁶⁵. По мнению Г. А. Аванесова, «индивидуальная профилактика рассчитана прежде всего на конкретную работу с конкретным человеком. Она используется тогда, когда поведение индивида свидетельствует о реальной возможности перехода его на антиобщественные позиции»⁶⁶.

Более полное и обоснованное определение сущности рассматриваемого понятия, на наш взгляд, разработал Г. И. Фильченков, который считает, что

⁶³ Лелеков В. А. Теоретические и прикладные проблемы комплексного исследования молодежной преступности на региональном уровне // Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 214–215.

⁶⁴ Петров Э. И. Индивидуальное предупреждение преступлений // Криминология: Учебник для юридических вузов / Под ред. А. И. Долговой. М., 1997. С. 389–391.

⁶⁵ Кирилов Д. А. Индивидуальная профилактика преступлений органами внутренних дел. Тюмень, 1994. С. 17.

⁶⁶ Аванесов Г. А. Криминология. М., 1984. С. 410.

«индивидуальная профилактика заключается в своевременном выявлении лиц, от которых, судя по их противоправному поведению, можно ожидать совершения преступлений, и принятия к таким лицам предусмотренных законом мер воспитательного и иного воздействия в целях предупреждения преступлений, устранения причин и условий, им способствующих»⁶⁷. Характерно, что указанное определение использовано спустя четыре года в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. при формулировании в ст. 1 содержания индивидуальной профилактики.

Таким образом, можно сделать выводы о том, что индивидуальная профилактика включает в себя следующие основные компоненты:

выявление и постановка на профилактический учет правонарушителей;

изучение особенностей личности правонарушителей, их образа жизни, окружения для разработки и осуществления мер по исправлению несовершеннолетних и предупреждению преступлений;

контроль за выполнением намеченных мер и поведением правонарушителя;

разработка и реализация мероприятий по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Достижение положительных результатов в профилактике правонарушений в существенной степени зависит *от учета индивидуальных особенностей личности несовершеннолетних правонарушителей и их родителей*. Такой подход обусловлен самой сущностью индивидуальной профилактики, поскольку способствует конкретизации воспитательной деятельности, помогает выбирать эффективные методы воздействия на этих лиц и тактику их применения.

Изучение личности преступника не может успешно осуществляться без исследования мотивов преступного поведения. Эта проблема достаточно полно освещена в работах Г. Г. Бочкаревой, П. С. Дагеля, И. Н. Даньшина, Н. А. Дремовой, Д. П. Котова, А. В. Наумова, В. С. Орлова, Б. Я. Петелина и многих других.

Авторами даны определения мотивов преступной деятельности, их классификация, зависимость от потребностей, интересов и увлечений личности. Д. П. Котов, например, мотив преступления определяет как «порожденное системой потребностей осознанное и оцененное побуждение, принятое лицом в качестве идеального основания и оправдания своего преступного деяния»⁶⁸.

Одновременно требуется и анализ обстановки в семьях, где воспитывались подростки-правонарушители. Взаимосвязь неблагополучной семьи и преступности несовершеннолетних давно установлена. Вместе с тем в литературе можно встретить достаточно разные статистические данные, отражающие эту связь.

⁶⁷ Фильченков Г. И. Обеспечение контроля за поведением несовершеннолетних, осужденных условно и к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора: Учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1995. С. 64.

⁶⁸ Котов Д. П. Мотивы преступлений и их доказывание. Воронеж, 1975. С. 11.

Например, К. Е. Игошев и Г. М. Миньковский отмечают, что «в 60–80% случаев механизм преступного поведения был «запущен» недостатками семейного воспитания»⁶⁹. В. М. Кормщиков указывает, что «64,5% правонарушений несовершеннолетних приходится на подростков из неблагополучных семей»⁷⁰. В ряде публикаций сообщается, что «примерно в 30% случаев лица, ставшие преступниками, воспитывались в семьях, где они сталкивались с постоянным отрицательным примером родителей – систематическими пьянками, скандалами, проявлениями жестокости, развратным поведением»⁷¹.

Расхождение этих данных является свидетельством непостоянства изучаемых факторов и требует углубленного анализа видов семейного неблагополучия. В литературе приводится разная классификация неблагополучных семей. Более предпочтителен, на наш взгляд, подход Г. М. Миньковского, который подразделяет все семьи на виды по тем основаниям, что родители:

не хотят воспитывать своих детей, отрицательно влияют на них своим поведением;

не могут в силу тех или иных обстоятельств воспитывать детей;

не умеют воспитывать своих детей⁷².

Рассматривая содержательную сторону индивидуальной профилактической деятельности, следует отметить, что для повышения ее эффективности представляют интерес материалы исследования, определяющие отношение самих правонарушителей к их перевоспитанию. Так, из числа осужденных несовершеннолетних, считавших возможным предупредить совершенные ими преступления, 20% опрошенных полагали необходимым в названных целях обеспечить улучшение досуга, 18% – больше заниматься неформальной индивидуальной работой, 16% – строже спрашивать с родителей за плохое отношение к детям, 12% – устроить подростков на интересную и хорошо оплачиваемую работу, 8% – проводить экскурсии в места лишения свободы, чтобы заранее знать о трудностях жизни в колонии, 8% – не допускать безнаказанности за административные правонарушения⁷³.

Представляется, что указанные мнения о путях улучшения воспитательной работы во многом должны определять направления индивидуальной профилактической деятельности органов внутренних дел и других субъектов профилактики.

⁶⁹ Игошев К. Е., Миньковский Г. М. *Семья, дети, школа*. М., 1989. С. 29.

⁷⁰ Кормщиков В. М. *Криминология семейного неблагополучия*. Пермь, 1987. С. 10.

⁷¹ *Личность преступника*. М., 1975. С. 81.

⁷² Миньковский Г. М. *Динамика и причины отклонений в поведении несовершеннолетних / Дети с отклонениями в поведении*. М., 1968. С. 10.

⁷³ Заморин А. К., Попов С. И. *Взгляд с той стороны. По материалам исследования в ВТК // Вопросы совершенствования работы подразделений милиции общественной безопасности: Сборник № 2 ГУООП, ВНИИ МВД России*. М., 1995. С. 102.

Индивидуальная профилактика основана *на комплексном использовании сил и средств различных органов и учреждений для исправления правонарушителей и предупреждения преступлений.*

Обеспечение названных целей предполагает как совместное проведение заинтересованными органами профилактических мероприятий, так и внесение предложений субъектам профилактики, иным органам и учреждениям об осуществлении ими действий, входящих в их компетенцию (об оказании социальной помощи подросткам и их семьям; применении к правонарушителям мер административного взыскания, рассмотрения возможности возбуждения уголовных дел и т. д.).

В процессе такой деятельности следует иметь в виду, что нормы Федерального закона от 24 июня 1999 г., определяющие функции и полномочия различных органов по профилактике правонарушений несовершеннолетних, как правило, не носят исчерпывающего характера и (или) содержат бланкетные предписания о порядке осуществления профилактических мероприятий. Это обуславливает необходимость применения не только названного закона, но и ряда других нормативных правовых актов для обеспечения комплексного использования профилактических возможностей заинтересованных учреждений.

Характерным примером актуальности реализации данных предложений является порядок регламентации деятельности органов опеки и попечительства. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. устанавливает, что эти органы используют для профилактики правонарушений несовершеннолетних полномочия, предоставляемые им законодательством. При этом анализ положений Семейного и Гражданского кодексов Российской Федерации показывает, что они содержат более 15 норм, касающихся функций органов опеки и попечительства, связанных с применением принудительных мер воздействия к несовершеннолетним, их родителям, а также по осуществлению организационно-контрольных полномочий. В частности, органы опеки и попечительства имеют право обращаться в суд по вопросам ограничения или лишения родительских прав, ограничения или лишения несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться своими заработками, стипендией или другими доходами, ограничения дееспособности родителей и т. д.

Непременным условием успешного осуществления профилактической деятельности является *обеспечение своевременного и полного обмена информацией между субъектами профилактики.* Поэтому информационно-аналитическая деятельность составляет базу функционирования всего механизма управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних.

Многие ученые подчеркивают важность своевременности сбора информации о подростках-правонарушителях, ее переработки, хранения и создания условий использования информации, необходимой для эффективного функционирования профилактической системы⁷⁴.

⁷⁴ Антонян Ю. М., Юстицкий В. В. Несовершеннолетние преступники с акцентуациями характера. М., 1993. С. 73.

Для достижения указанных целей созданы определенные законодательные предпосылки. Согласно ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. органы и учреждения системы профилактики обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, *а также незамедлительно информировать:*

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав – о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних (на образование, труд, отдых, жилище и т. д.), о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

орган прокуратуры – о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;

орган внутренних дел – о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия⁷⁵;

орган опеки и попечительства – о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;

орган 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;

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

орган управления здравоохранением – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, поскольку в другие заинтересованные органы и учреждения направляется информация об

⁷⁵ К антиобщественным действиям относятся деяния, предусмотренные в ст. 151 УК Российской Федерации, в том числе систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, проституция, бродяжничество и попрошайничество.

устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; об организации трудоустройства, отдыха и досуга несовершеннолетних и детей, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении, и по иным вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних. Причем полученная информация подлежит хранению и использованию в порядке, обеспечивающем ее конфиденциальность.

Несмотря на достаточно подробную регламентацию порядка обмена информации, в практической деятельности по исполнению этих предписаний имеется много упущений, связанных с укрытием сведений о совершении несовершеннолетними в учебных заведениях и по месту жительства мелких краж, хулиганства, об употреблении наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ, спиртных напитков либо участия подростков в иных антиобщественных деяниях. Подобные случаи, как правило, обусловлены нежеланием информировать органы внутренних дел о правонарушениях, имевших место в учебных заведениях, неудовлетворительной работой должностных лиц субъектов профилактики и иными факторами.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов, касающихся организационных форм управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних, а также предложений по устранению недостатков в этой деятельности:

1. Одной из важнейших особенностей организационных форм управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних является множественность субъектов профилактики, различающихся по характеру, масштабам, формам и методам деятельности, полномочиям и обязанностям. При этом все субъекты, входящие в систему профилактики, сохраняют свою организационную самостоятельность и действуют лишь в пределах компетенции, установленной законом. Таким образом, каждый субъект профилактики является носителем конкретных прав и обязанностей, совокупность которых составляет его правовой статус.

2. Несмотря на различие субъектов профилактики, они функционируют не изолированно, а во взаимодействии друг с другом. Подобные рекомендации, касающиеся функций заинтересованных органов и учреждений, обсуждались еще в 1977 г. при становлении системы профилактики. В частности, отмечалось, что, «различаясь по конкретным задачам, объему (масштабу), уровню и формам деятельности субъекты профилактики системно связаны, их объединяют: общая цель и совокупность «подцелей», взаимосвязь нормативно закрепленных функций, правовая и информационно-аналитическая база, целенаправленное руководство, координация и планирование»⁷⁶.

⁷⁶ Теоретические основы предупреждения преступности: Сборник. М., 1977. С. 137.

Названные предположения о комплексном характере деятельности органов и учреждений, входящих в систему профилактики, нашли отражение в Федеральном законе от 24 июня 1999 г., который регламентировал *общие задачи* всех указанных субъектов профилактики, реализуемые в пределах их полномочий. Такими задачами являются:

предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

3. Совместная деятельность органов и учреждений, входящих в систему профилактики и не связанных между собой отношениями подчиненности; предполагает внедрение в практику ряда рекомендаций по совершенствованию взаимодействия. К основным из них, на наш взгляд, относятся: применение каждым субъектом профилактики лишь присущих ему форм и методов работы, равенство субъектов профилактики, невмешательство одних органов в исключительную компетенцию других органов и учреждений, установленную федеральными законами и другими нормативными правовыми актами; согласованность действий разных органов и учреждений для достижения общих целей; инициативность каждого органа в постановке вопросов для совместного обсуждения и решения; обеспечение заинтересованных органов сведениями, необходимыми для исполнения возложенных функций, и их анализ; прогнозирование, планирование и контроль за устранением выявленных упущений и т. д.

4. Основным органом, обеспечивающим координацию деятельности субъектов профилактики, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, однако правовой акт об их работе существенно устарел и не отвечает современным требованиям.

В этой связи представляется необходимым:

принять федеральный закон, регламентирующий деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Российской Федерации, при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Причем все эти три вида комиссий, на наш взгляд, следует включить в общую систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, предусмотренную Федеральным законом от 24 июня 1999 г.;

внести в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» коррективы, касающиеся определения прав и обязанностей этих комиссий в области защиты прав несовершеннолетних на образование, воспитание, труд и отдых.

5. Усиление внимания к проблемам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, особенно в области предупреждения безнадзорности и правонарушений, вызывает целесообразность принятия Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Кроме того, желательнее рекомендовать принятие соответствующих нормативных правовых актов законодательным органам всех регионов Российской Федерации. Это, на наш взгляд, позволит укрепить систему субъектов профилактики.

6. Управление в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних представляет деятельность, успех которой в значительной степени зависит от комплексного использования органами внутренних дел и другими заинтересованными учреждениями возможностей всех ведомств и общественных формирований, участвующих в воспитательной работе с несовершеннолетними и предупреждении правонарушений. Это обуславливает необходимость внедрения в практику опыта ряда регионов и научных рекомендаций по таким проблемам. В частности, на наш взгляд, заслуживает рассмотрения:

практика законодательного регламентирования конкретных направлений профилактической деятельности. Например, Правительством г. Москвы за последние три года приняты постановления о мерах по совершенствованию государственной поддержки, досуговых организаций, ведущих работу с детьми, подростками и молодежью по месту жительства; о мерах по предупреждению распространения наркомании среди несовершеннолетних и т. д. Кроме того, в г. Москве обобщен и одобрен опыт работы по построению педагогической системы «Девиантные дети» по профилактике правонарушений среди учащихся, разработаны положения (рекомендации) о социально-аналитической деятельности школьного психолога, об обязанностях социального педагога⁷⁷. Аналогичный подход к решению названных проблем имеет место в г. Тольятти Самарской области, где постановлением мэра от 25 февраля 1998 г. № 2 утверждено положение о взаимодействии территориальных федеральных органов, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений в работе с социально неблагополучной семьей, имеющей в своем составе несовершеннолетних;

рекомендации по разработке в регионах муниципальных профилактических программ на длительный период в целях обеспечения решения наиболее актуальных проблем, в том числе по предупреждению пьянства и наркомании, профилактике групповой и повторной преступности несовершеннолетних и по другим вопросам⁷⁸;

⁷⁷ Предупреждение правонарушений и охрана прав несовершеннолетних. Выпуск I. М., 1999. С. 158–165, 176–179; Выпуск III. 2001. С. 57–64, 81–198.

⁷⁸ Фильченков Г. И., Криворотенко В. Г., Немчинов В. В. Муниципальная программа борьбы с преступностью несовершеннолетних на 2002–2005 годы. М., 2001. С. 1–21.

опыт УВД Воронежской области по совершенствованию аналитической деятельности путем использования информационно-поисковой системы «Подросток», предназначенной для сбора и обобщения социально-криминологической информации о несовершеннолетних, совершивших преступления⁷⁹;

практика деятельности МВД Республики Башкортостан по использованию возможностей социально-профилактических центров микрорайонов по профилактике правонарушений и организации досуга несовершеннолетних по месту жительства⁸⁰;

опыт органов управления образованием и внутренних дел Свердловской области по правовой пропаганде среди несовершеннолетних и обучению подростков поведению в экстремальных ситуациях⁸¹. Приведенные направления деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, которые рекомендуются к внедрению, не являются исчерпывающими.

7. Совершенствование механизма управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних в существенной степени зависит от решения ряда организационных вопросов деятельности органов внутренних дел. В этом отношении представляется необходимым:

осуществление мер по приближению сил и средств органов внутренних дел к населению обслуживаемых территорий. Пути такого приближения разнообразны: совмещение места работы и жительства сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных милиции; регулярное проведение профилактических отработок местности органами внутренних дел; организация приема населения представителями правоохранительных органов по месту жительства этого населения; активизация лекционной работы со стороны правоохранительных органов; расширение практики выездных заседаний суда и т. д. Кроме того, одним из наиболее оптимальных решений этой проблемы является создание и постепенное расширение с учетом местных условий сети территориальных отделений милиции;

обеспечение совершенствования профессионального мастерства кадров. В частности, многофункциональность деятельности подразделений по делам несовершеннолетних и своеобразие условий их работы предполагают специальную форму системы служебной подготовки для них, разработку особых программ самостоятельного обучения, и не только правового, но и по вопросам организации служебного времени, его рационального использования. Требуется также качественно изменить формы и методы переподготовки кадров криминальной милиции и подразделений по делам несо-

⁷⁹ Лелеков В. А. Указ. соч. С. 20–23.

⁸⁰ Сборник ГУООП, ВНИИ МВД России. М., 1995. № 2. С. 47–53.

⁸¹ Попов И., Захаров Д. Братва из пятого «Б» // Аргументы и факты. 1995. № 48 (789). С. 12.

вершеннолетних, в том числе путем изучения в процессе переподготовки основ педагогики, психологии и ювенального права.

8. В отношении использования возможностей общественности в профилактике правонарушений существуют различные точки зрения ученых и практиков. Так, Г. В. Антонов-Романовский считает, что существовавшая в советском обществе система мер предупреждения преступности не может и не должна быть восстановлена, так как она не соответствует положениям Конституции России 1993 г., социальным, экономическим, правовым, политическим возможностям, современному состоянию преступности⁸². С этой позицией трудно согласиться. Прошлый опыт нашей страны в профилактической работе сохранился в ряде регионов, а также широко используется и в зарубежных странах. Профилактическая работа, как и другие виды деятельности, требует соблюдения преемственности с обновлением отдельных ее направлений. Поэтому представляется правильной позиция В. Н. Кудрявцева, который предлагает восстанавливать те системы, которые имели место раньше и подумать о новых формах привлечения общественности к предупреждению преступлений⁸³. Его точку зрения разделяют многие ученые, среди них А. Я. Сухарев, осуждающий демонтаж по идеологическим соображениям прежней системы профилактики⁸⁴.

⁸² См.: Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблемам профилактики правонарушений. М., 1997. С. 91–92.

⁸³ Там же. С. 13–17.

⁸⁴ Там же. С. 22.

Глава 3

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

3.1. Становление и развитие системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в царской России

Исторический опыт возникновения, становления и развития системы предупреждения подростковой преступности в России сегодня, как никогда, имеет большое значение.

Исторические аспекты проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних в разные периоды освещались в работах З. А. Астемирова, Е. В. Болдырева, Н. И. Ветрова, М. Н. Гернета, Ю. Б. Гербеева, З. Л. Индрикова, Б. И. Куфаева, П. И. Люблинского, Г. М. Миньковского, Г. М. Свердлова, А. Я. Сухарева, Б. С. Утевского и др.

Весьма объективны и глубоко проанализированы истоки образования системы государственных мер, направленных на борьбу с этим явлением в монографиях Л. И. Беляевой, А. Г. Сапрунова, В. Д. Ермакова, Н. И. Крюковой, Э. Б. Мельниковой.

Обстоятельно и многогранно показаны место и роль органов внутренних дел в эволюции системы профилактики правонарушений несовершеннолетних Г. И. Фильченковым.

Вместе с тем в данном исследовании предпринята попытка систематизировать исторический опыт становления и развития системы управления профилактики правонарушений за весьма широкий исторический период, охватывающий XVIII, XIX и XX столетия.

Научные источники свидетельствуют, что формирование подходов к решению проблемы детской преступности, дифференциации ответственности и принятие мер к несовершеннолетним правонарушителям имеют глубокие исторические корни.

Наказ Екатерины II впервые решительно затронул вопрос об отделении заключенных взрослых от детей¹.

В период ее правления страной были учреждены совестные суды для разбора дел и приказы общественного призрения с работными домами. Во времена Александра I при тюремных замках были открыты отделения для малолетних и несовершеннолетних преступников с целью обучения их грамоте и ремеслу.

¹ Токмаков Г. М. Организация исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних в Российской Империи // Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений. СПб., 1999. С. 168.

В начале XIX века в России начинает формироваться научный подход к изучению этой проблемы.

В своей работе Вальтер Венинг сообщает о самых ужасных условиях заключения, какие ему приходилось наблюдать в Петербурге. В сырых нездоровых казематах Управы благочиния Венинг нашел 4 мальчиков среди 26 мужчин.

Улучшению участи малолетних заключенных способствовало Попечительское общество о тюрьмах, возникшее по инициативе Венинга в 1819 г. Петербургский комитет проявил, прежде всего, особенную заботу в отношении малолетних заключенных. В 1820 г. Петербургский комитет постановил: «Арестованных малолетних отделить от взрослых, учить грамоте и легкой работе – щипать корпию, водить прогуливаться, нанять для них трезвых и толковых дядек и мастеров для обучения их сапожному мастерству». Комитет приспособил для малолетних особое помещение, куда члены комитета доставляли детей, разысканных ими, члены комитета заботились о моральном и физическом состоянии малолетних, исследовали причины их ареста и способствовали освобождению детей, которых «заточили за малые вины». Заключенных детей обучали не только русскому, но и немецкому языку.

Заключение малолетних часто сопровождалось применением возможных оков. Эта мера широко практиковалась в то время и служила при ненадежности места заключения «для большей безопасности от побега». Только в 1826 г. был издан Указ «Об истреблении стульев с цепями в полицейских местах и в воспрещении изобретать впредь что-либо подобное». Никитин, вступивший в заведование отделением для малолетних в Петербурге, указывал на самые неподходящие условия для заключения юных преступников, способствующие порче их нравственности. Сведения относятся к 1871 году. В них отмечается теснота помещения, отсутствие разделения преступников по категориям и возрастам.

Суд, временно освобождая общество от малолетних преступников и помещая их в тюрьму, тем самым, в сущности, укреплял в них преступную склонность и доставлял обществу людей с усиленной преступной энергией. Не исключалось и то, что тюрьма порой для некоторых, в особенности для молодых слабых организмов, являлась желанным приютом, спасающим их от физических невзгод, холода и голода.

Один из видных российских исследователей детской преступности того времени Л. Х. Сабинин отмечает, что «... в России ежегодно осуждали несовершеннолетних 18-летнего возраста около 9000 человек»².

Все увеличивающийся рост преступности среди малолетних и подрост-

² Сабинин Л. Х. Преступные дети и исправительные заведения. Ровно: Типография Меерсона, 1898. С. 38.

ков грозил стране страшным бедствием. Необходимо было что-то предпринимать. Подавляющее большинство подростков в царской России отбывали наказание в виде тюремного заключения вместе со взрослыми. Развращающий характер тюрьмы калечил детей нравственно и физически. Выходя из тюрьмы, не имея средств для существования, не имея специальности и работы, но зато «обогатившись законами преступного мира», подростки вновь становились на путь правонарушений, но уже более тяжких и квалифицированных.

Общество уже тогда понимало, что оставление юных преступников на воле без призора или помещение их в среду, не соответствующую условиям воспитания, должно, прежде всего, занять внимание лиц, стремящихся внести практические мероприятия в дело борьбы с детской преступностью.

Реформирование российского общества, преобразования в вопросах права, просвещения и воспитания вызвали, прежде всего, потребность в разработке правовых основ предупреждения преступности и перевоспитания несовершеннолетних. Наряду с вопросами ответственности и наказания несовершеннолетних за совершенные преступления активизировался поиск путей организации исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей.

Тенденции гуманизации политики государства в отношении несовершеннолетних выдвинули на первый план задачи предупреждения преступности этой категории правонарушителей, вывод их из-под влияния взрослых преступников на всех стадиях уголовного процесса и исполнения наказания.

Эти тенденции нашли свое отражение как в характере уголовной политики государства, так и в содержании соответствующих законов.

Вторая половина XIX века характерна активизацией юридической мысли в области совершенствования законодательства о несовершеннолетних правонарушителях.

Особое место и роль играли в этом конгрессы и съезды представителей исправительных заведений для несовершеннолетних, в работе которых принимали участие многие выдающиеся общественные деятели той эпохи, педагоги, криминологи, врачи.

В 1880 г. в Санкт-Петербурге состоялся Международный тюремный конгресс, который развил идею особого положения несовершеннолетних в уголовном процессе.

На третьем съезде представителей русских исправительных заведений для малолетних (Москва, 1891) обсуждался специальный доклад руководителя московского городского Рукавишниковского приюта об упрощении форм и обрядов судопроизводства по делам малолетних и несовершеннолетних. В нем, в частности, отмечалось: «Не могут быть признаны полезными многочисленные и не всегда нужные для уяснения дела допросы и переспросы малолетних, нахождение их за решеткою, охранение малолет-

него жандармами с саблями наголо». В докладе также шла речь о вредном влиянии на детей-подсудимых «сложной обрядности суда и торжественности его приемов, возбуждающих большое самомнение в малолетнем или производящих на него мучительно-гнетущее впечатление».

В последующие годы началась непосредственная реализация рекомендаций специалистов в области юстиции по делам несовершеннолетних.

Одним из первых нормотворческих актов, касающихся профилактики преступности несовершеннолетних, стал Закон от 5 декабря 1866 г. «Об исправительных приютах», в соответствии с которым исправительные приюты учреждались для нравственного исправления несовершеннолетних, совершивших преступления.

Однако Закон от 2 июня 1897 г., давая судебным органам возможность сравнительно широкого применения исправительно-воспитательных мер, все же не определил средства, которыми бы суды могли достичь желаемого результата. В числе исправительных мер Закон предусматривал исправительно-воспитательные заведения и особые помещения при тюрьмах и арестных домах.

Следует отметить, однако, что первые специальные заведения для воспитания нравственно испорченных детей создавались без необходимых законодательных основ.

К моменту принятия Закона «Об исправительных приютах для несовершеннолетних» в России существовало несколько заведений для малолетних, созданных на иных основаниях и при иных условиях, чем те, которые появились после вступления в действие упомянутого закона (1819 год – г. Гомель; 1839 год – г. Рига; 1848 год – г.г. Ревель, Москва; 1864 год – г. Санкт-Петербург).

В соответствии с Законом исправительные приюты учреждались для нравственного исправления несовершеннолетних, совершивших преступления. Независимо от учреждаемых правительством приютов, к созданию этих «богоугодных и общепользных заведений» призывались также государственные, общественные организации, земство, духовенство и частные лица. Создаваемые приюты состояли в ведении Министерства внутренних дел, которому предписывалось рассматривать вопросы, связанные с открытием частных заведений, утверждением их положений, изучением состояния дел. В особых случаях при нарушении законов и положений в частных приютах Министерство внутренних дел с разрешения Первого департамента Правительствующего сената имело право закрывать эти заведения.

Закон определял общие требования к условиям содержания и перевоспитания малолетних правонарушителей, предоставлял возможность их условно-досрочного освобождения, указывал на меры дисциплинарного воздействия к воспитанникам, совершившим побег из приюта. Закон предоставлял право начальству приюта сокращать назначенный судом срок на треть с условием возвращения в приют в случае дурного поведения осво-

божденного. Ранее условно-досрочное освобождение никогда не применяли.

Закон вводил понятие «принудительное воспитание», отмечая, что именно оно является целью помещения в приюты. Несмотря на то, что Закон не рассматривал процесс перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей в комплексе, он все же положил начало формированию системы исправительных заведений для подрастающего поколения. В практической же деятельности приюты создавались не только для осужденных несовершеннолетних, они оказывались открытыми и для нищих, и для бродяг, и для «ничьих детей». Сама жизнь заставляла сочувствующих и милосердных людей идти на это, поскольку этот контингент просто некуда было определить.

В конце XIX столетия был принят целый ряд других важнейших законодательных актов, направленных на гуманизацию ответственности подростков за совершенные преступления и изменение подходов государственных органов к решению проблемы борьбы с детской безнадзорностью и преступностью.

Существенные коррективы в деятельность исправительных учреждений для несовершеннолетних внес Закон «Об изменении постановлений, касающихся обращения в исправительные приюты и содержания в них малолетних преступников», принятый 20 мая 1892 г.

В соответствии с Законом статья 6 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, определяла возможность водворения несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет, совершивших преступления, вместо тюрем в приюты в тех местах, где таковые учреждались. При этом определялось, что эти лица должны были находиться в приютах до исправления, но не более достижения ими 18-летнего возраста.

Одной из особенностей этого закона было то, что срок содержания несовершеннолетних в приюте определялся не судом, а руководством самих исправительных заведений.

Закон от 2 февраля 1893 г. «О предоставлении исправительным приютам права заключения условия об отдаче выпускаемых воспитанников в наем или обучение» предоставлял право начальству исправительных заведений помещать условно освобождаемых воспитанников для работы и обучения к благонадежным мастерам, в промышленные заведения, на сельскохозяйственные работы. Это относилось к лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Выпускаемых по истечении срока воспитанников можно было, с их согласия, на основе договора, заключенного от их имени, отдавать к мастерам или в промышленные заведения до достижения совершеннолетия.

Закон «Об изменении порядка заключения и пересылки несовершеннолетних, состоящих под следствием и судом» от 8 февраля 1893 г. увеличивал количество категорий несовершеннолетних, которые могли быть помещены в приюты: это распространялось теперь и на подсудимых. Це-

лью такого закона было оградить несовершеннолетнего от развращающего влияния тюрьмы.

По оценке Л. И. Беляевой, важнейшим правовым актом, серьезно изменившим процессуальные формы судопроизводства, стал Закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних», принятый 2 июня 1897 г.³

Законом устанавливались, в частности:

- 1) система участия законных представителей;
- 2) новые меры пресечения – ответственный надзор, заключение в отделение при исправительных колониях;
- 3) выделение в особое производство дел о соучастии несовершеннолетних;
- 4) особое производство о «разумении» (выяснении степени умственного и нравственного развития обвиняемого);
- 5) обязательная защита.

Закон существенно изменил как систему наказания несовершеннолетних, так и порядок уголовного преследования. Например, он отменил все наиболее тяжкие уголовные наказания для несовершеннолетних в возрасте до 17 лет: смертную казнь, каторгу, поселение, ссылку и др. По этому Закону несовершеннолетние не могли быть приговорены к тюремному заключению совместно со взрослыми. Усиливалась воспитательная функция наказания в отношении несовершеннолетних: она признавалась в качестве единственно приоритетной. Это соответствовало последним достижениям и требованиям науки того времени.

Принятый закон внес различия в систему наказаний несовершеннолетних разных возрастов. Так, к несовершеннолетним от 10 до 14 лет и от 14 до 17 лет могли применяться такие меры, как отдача под надзор родителям и опекунам (ранее это применялось только по отношению к малолетним до 14-летнего возраста); помещение в приюты и колонии. При этом последняя мера становилась преобладающей.

В силу того, что исправительные заведения существовали не везде, по отношению ко второй группе несовершеннолетних Закон был не столь гуманен, так как допускал и заключение в тюрьму, но в особых помещениях.

Очередным важным шагом в создании в России целостной системы законодательства о несовершеннолетних стало принятие 22 марта 1903 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, которое предусматривало льготный режим уголовной ответственности для несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет, совершивших преступления «без разумения». Несовершеннолетние, совершившие преступления «с разумением»,

³ Беляева Л. И. Правовые, организационные и педагогические основы деятельности исправительных заведений для несовершеннолетних правонарушителей в России (середина XIX – начало XX в.): Автореф. дисс... докт. юрид. наук. М., 1995. С. 22.

направлялись по преимуществу в исправительные заведения для несовершеннолетних, а также для них заменялись следующие наказания: смертная казнь, каторжные работы, лишение гражданских прав, ссылка на лишение свободы от двух до пяти лет, содержание в специальных отделениях для несовершеннолетних при тюрьмах и арестных домах (за менее тяжкие деяния, за которые следовало лишение всех прав и заключение в тюрьму) – на направление в исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних на срок от одного месяца до одного года.

Согласно этому правовому акту судебному преследованию подвергались дети и подростки с 10-летнего возраста (статья 137 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных). Часть вторая той же статьи предусматривала сложный режим реализации уголовной ответственности для несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет, совершивших преступления «без разумения». Как сказано в этой статье, «несовершеннолетние от 10 до 17 лет, признанные судом учинившими преступное деяние «без разумения», отдаются под ответственный надзор по усмотрению суда или их родителям, или лицам, на попечении коих они состоят, изъявившим на то согласие. Если за учиненное преступное деяние в законе назначено наказание не ниже тюремного заключения, то означенные несовершеннолетние не могут быть обращены в воспитательно-исправительные заведения для несовершеннолетних, где сии заведения устроены».

Было специальное разъяснение в законе и в отношении несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, совершивших уголовно наказуемые деяния, без соответствующей оговорки об отсутствии «разумения». Их направляли преимущественно в исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних. При невозможности этого осужденные заключались на срок, определенный судом, но не более как до достижения восемнадцатилетнего возраста, в особые помещения, устроенные для них при тюрьмах или домах для арестованных по приговорам мировых судей.

Согласно статье 137-1 «Уложения о наказаниях...» в местностях, где не устроены воспитательно-исправительные заведения для несовершеннолетних, или в случае недостатка в них свободных помещений лица в возрасте от 10 до 18 лет, признанные судом как совершившие преступления «без разумения», могли быть отданы для исправления на срок, определенный судом, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет, в монастыри их вероисповедания, если в месте производства по делу такие монастыри были и если по установленным правилам в них не запрещалось проживание посторонних лиц. Избрание православных монастырей для помещения в них несовершеннолетних производилось по предварительной договоренности с местными архиепископами.

Статья 138 «Уложения о наказаниях...» предусматривала также замену несовершеннолетним в возрасте от 10 до 14 лет, совершившим преступление с «разумением», следующих наказаний: смертельной казни, каторжных работ, лишения гражданских прав, ссылки – лишением свободы от двух до

пяти лет; содержания в специальных отделениях для несовершеннолетних при тюрьмах и арестных домах за менее тяжкие деяния (за которые следовало лишение всех прав и заключение в тюрьму) – направлением в исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних на срок от одного месяца до одного года. В статье 138-1 указывается и на соответствующую возможность помещения таких несовершеннолетних в монастыри (аналогично правилам статьи 137-1).

Суммируя правила применения судами уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних по «Уголовному уложению», можно сделать следующие выводы:

в законах царской России содержались юридические нормы, предусматривающие уменьшение объема карательного содержания уголовного наказания, применяемого судами к несовершеннолетним;

как уголовное, так и уголовно-процессуальное законодательство содержали положения о повышенном (по сравнению с соответствующим статусом взрослых подсудимых) охранительном режиме в отношении несовершеннолетних в рамках уголовного процесса (замена уголовного наказания воспитательными мерами, освобождение от уголовного наказания в указанных законом случаях);

вместе с тем неформальный характер уголовного процесса по делам этой категории в основных вопросах реализации уголовной ответственности (например, определение по судейскому усмотрению «разумения», вынесение «неопределенных» – без установленного срока – приговоров) ставил несовершеннолетних в положение лиц, не защищенных законом.

Закон «О воспитательно-исправительных учреждениях для несовершеннолетних», принятый 19 апреля 1909 г., впервые утвердил положение о таких заведениях⁴.

По мнению А. Г. Сапунова, это был принципиально новый для российского законодательства нормативный акт. В нем нашли отражение собственный опыт, достижения науки и положительные устремления. Целью этого закона было широко и твердо поставить дело предупредительно-исправительного воспитания; заменить уголовную кару по отношению к несовершеннолетним до 17 лет, избавить несовершеннолетних от клейма и предубеждения, которые связываются в общественном мнении с уголовным наказанием и пребыванием в тюрьме.

Положением был определен характер заведений (они именовались воспитательно-исправительными), расширен круг лиц, подлежащих помещению в них. Прежде всего, эти заведения предназначались для осужденных по приговорам суда, в том числе и для содержания подсудимых и подсудимых. Учитывая, что дети бесприютные, нищенствующие, бродяжничающие, отбившиеся от рук являются одним из источников преступности

⁴ Тюремный вестник. 1909. № 6–7. С. 643–650.

вообще и рецидивной в частности, Положение признало возможным помещение в заведения и этих категорий детей для принудительного воспитания в целях предупреждения совершения ими преступлений.

Этим же нормативным актом устанавливались образовательные требования к директору заведения, которому необходимо было иметь право преподавания, т. е. он должен был быть педагогом по профессиональной подготовке. Нормативно закреплялись существование и деятельность педагогических советов.

Положение определяло меры воспитательно-исправительного воздействия, к которым относилось образование: религиозное – с учетом верований воспитанников, общее и профессиональное. При этом в организации профессионального обучения предоставлялось широкое поле для творчества: педагогические советы могли своим решением воспитанников, пробывших в заведении не менее года, определять в обучение к благонравным мастерам, в промышленные заведения, на сельскохозяйственные и другие работы.

Кроме того, впервые законодательно были установлены сроки содержания воспитанников в заведениях в зависимости от оснований, по которым они туда помещались. Так, помещенные по приговорам суда бродяги и нищие могли находиться в заведениях до исправления, но в любом случае не старше 18-летнего возраста. Лица, поступившие в возрасте старше 15 лет, могли находиться там до наступления 21 года. Вопрос о выпуске воспитанника из заведения рассматривал и решал педагогический совет; подследственные содержались до окончания следствия.

Положение, как и Закон 1866 г., устанавливало необходимость покровительства вышедшим из заведения, но, в отличие от предыдущего, конкретно определяло срок, в течение которого это следовало делать, – три года. Покровительство могло прекратиться и раньше, если бывший воспитанник осуждался за новое преступление или вел такой образ жизни, который делал всю заботу о нем бесполезной⁵.

Исследуя правовую базу в России на рубеже XIX–XX веков, можно сказать, что в законодательстве содержались юридические нормы, которые предусматривали уменьшение тяжести уголовного наказания для несовершеннолетних. Как уголовное, так и уголовно-процессуальное законодательства включали положения о повышенной юридической защите несовершеннолетних по сравнению со взрослыми подсудимыми.

Вместе с тем репрессивный подход в решении проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних превалировал.

⁵ Сапрунов А. Г. Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних: Монография. М., 2001. С. 129.

В литературе тех времен приводились следующие статистические данные. За период с 1898 по 1907 гг. 4047 несовершеннолетних осуждены к лишению свободы и помещению в колонии, 8442 – в тюрьмы и арестные дома.

На этом фоне все острее стала материализовываться идея создания специальных судов для несовершеннолетних. Правовой базой, инициирующей данную идею, явились перечисленные выше законы.

В юридической литературе существует как минимум два мнения о том, какой из законов послужил нормативной основой создания и деятельности особых автономных судов для несовершеннолетних.

Например, по мнению Л. И. Беляевой и А. Г. Сапрунова, этой основой стал Закон от 2 июля 1897 г. «Об изменении формы и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних».⁶ Тогда как ряд других ученых называют правовой базой создания и функционирования специальных судов Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, от 22 марта 1903 г. с дополнениями, принятыми в 1906 и 1909 годах.

На наш взгляд, многие принятые во второй половине XIX века законодательные акты не только составили правовую основу ювенальных судов, но и в значительной степени стимулировали принятие решения о создании таких судов для несовершеннолетних в России.

Одним из этих решений стало введение в 1864 г. института мировых судей.

Система местных мировых судей включала в себя единоличного мирового судью, съезд мировых судей (участковых и почетных) и Правительственный сенат. Еще в Библии была идея о простом и доступном для всех людей суде, еще в этой книге говорилось о жалости к детям.

Общими условиями получения статуса мирового судьи являлись: российский подданство, 25-летний возраст, мужской пол и нравственная безупречность. Существовали различные виды мировых судей: участковые, почетные, запасные и добавочные. Именно последние и стали основой ювенальных (детских) судов в России.

Петербургское общество патроната в октябре 1908 г. разработало проект специального суда, включавшего в себя следующие особенности: специальный судья, специальное заседание, особые меры по отношению к детям, помощь попечителей.

Избранную на общем собрании Санкт-Петербургского общества патроната специальную комиссию по вопросам создания в стране судов возглавил профессор И. Я. Фойницкий.

Под его руководством готовился проект правил о суде для несовершеннолетних. 3 декабря 1909 г. на должность особого судьи по делам несовершеннолетних был избран Н. А. Окунев, имевший более чем двадцатилетний

⁶ Там же. С. 14.

опыт работы и выезжавший ранее за границу для ознакомления с практикой детских судов на Западе. Н. А. Окунев имел статус добавочного мирового судьи.

С 1 января 1910 г. начала действовать камера по делам о малолетних, а 22 января состоялось первое судебное разбирательство. К категориям дел, подлежащих рассмотрению мировыми судами, относились дела, где: несовершеннолетние являются или обвиняемыми, или потерпевшими по делам о проступках, нарушающих закон и постановления, особо охраняющие несовершеннолетних; также подсудны малолетние и взрослые: первые (малолетние) – по делам, где они подсудны или являются соучастниками, вторые (взрослые) – где малолетние потерпевшие либо затрагиваются их интересы.

Производство по делам лиц от 10 до 17 лет осуществлялось для разрешения вопроса о том, действовал ли обвиняемый во время совершения деяния с разумением: 1. Общий порядок производства дела по существу, с предшествующим производством дела о разумении. 2. Особый – прекращение дела и применение воспитательных и исправительных мер.

В результате данный суд действовал в следующем составе: добавочный судья, 4 служащих канцелярии, 5 платных попечителей, были и бесплатные попечители. К судье предъявлялись специальные требования, касавшиеся специальных познаний в области психологии и педагогики.

Работа в мировом суде осуществлялась в три этапа:

1. Первоначальный допрос малолетних и распределение их дел между попечителями.
2. Судебное заседание.
3. Содействие попечителей работе во время заседания, присмотр за малолетними, прием родителей и посторонних лиц.

Меры, применяемые по отношению к малолетним, зависели от того, были ли они подследственными или виновными, то есть осужденными. Для находящихся под следствием это были: 1) оставление на свободе с обязательством явиться в суд; 2) то же с учреждением попечительского присмотра; 3) помещение в чужую подходящую семью под присмотр попечителя; 4) помещение в арестный приют; 5) помещение в подследственную приюту школу. Для виновных: 1) выговор; 2) условное освобождение от наказания или условная отсрочка приведения приговора в исполнение и отдача под присмотр попечителя: а) с оставлением в родной семье или у хозяина, б) с помещением в чужую подходящую семью, в прежнее место жительства, в) то же, но с переменой места жительства, в деревню, г) с помещением в школу простую или ремесленную, с ночлегом в специальном приюте; 3) помещение в воспитательно-исправительное заведение с правом на условное освобождение, с установлением попечительского присмотра.

Основными принципами деятельности этого суда стали:

1. Выделение рассмотрения дел о малолетних от прочих, разбор их одним судьей.

2. Упрощение судопроизводства по этим делам.
3. Назначение несовершеннолетним наказания и его отбытие не на общих основаниях.
4. Организация попечения над несовершеннолетними до и после суда в лице особых попечителей.

Однако главной целью для судов стало предупреждение преступлений, а это «...предохранение от преступлений тех детей, которые еще их не совершили, но по условиям жизни стоят на пороге закона, удержание совершивших преступления от рецидива».

Итого в России с 1910 г. появилось 7 судов: в Москве, Харькове, Киеве, Одессе, Екатеринославе, Николаеве и Санкт-Петербурге – сыгравших столь значительную роль в становлении ювенальной юстиции.

23 апреля 1912 г. в России начал функционировать первый особый суд для несовершеннолетних.

Суд по делам несовершеннолетних в России оценивался прогрессивными юристами того времени как наиболее удачная модель подобного суда. Основанием такой оценки была его широкая юрисдикция, связь с населением, поскольку суд был мировым, где при выборе судей по делам несовершеннолетних учитывалось знание ими детской психологии, отсутствовал формализм судебного процесса.

Анализ научной литературы и правовых документов свидетельствует, что никаких других специальных органов, призванных осуществлять работу по пресечению преступлений несовершеннолетних в России того времени, не создавалось.

Однако совершенствование законодательства в этой области серьезно повлияло на функции полиции.

Ученые начала XX века единодушно сходились в оценках причин криминализации подросткового слоя населения страны, относя их к общесоциальным проблемам, в частности:

- большая доля населения, относимого к категории «бездомных»;
- значительная доля безработных и фиктивно занятых;
- наличие социального «дна» из числа нищих, бомжей, беспризорных детей и подростков, вышедших из тюрем;
- значительная доля беженцев.

В дореволюционной юридической литературе бытовало мнение о том, что полицейская деятельность государства имеет своей задачей, с одной стороны, предупреждение и пресечение действий, нарушающих общественное благосостояние, а с другой – содействие дальнейшему развитию народного блага. С этой точки зрения моменты контроля за нравственным воспитанием несовершеннолетних возлагались на органы полиции.

Комиссия по преобразованию полиции под председательством А. А. Макарова еще в 1911 г., работая над законопроектом Полицейского устава, в ст. 159 отмечала, что недопустимо «нищенствование или бродяжничество

в пределах города, посадах, селениях, на ярмарках, больших и торговых дорогах, для спрашивания подаяний»⁷.

При этом общем и безусловном запрете, установленном административным законом, «Устав о наказании» карал не все, а только квалифицированные виды нищенствования – «помышление милостыни по лени и привычке к праздности, с дерзостью и грубостью, с употреблением обмана» (ст. 49, 50).

В то же время комиссия признавала, что данный запрет вполне может остаться фиктивной нормой права при условии отсутствия средств и мер, способствующих уменьшению этого социального недуга, что «воспрещение просить милостыню только тогда имеет жизненное значение, когда широко и планомерно поставлена благотворительность, когда государство борется с профессиональным нищенством и предупреждает случайное обеднение населения через создание рабочих домов, домов трудящихся, убежищ, домов призрения для престарелых и убогих, богаделен».

167-я статья Устава сообщает, что «полицейская наблюдает, чтобы притоны разврата не находились ближе 200 сажен от храмов, молитвенных домов, часовен, казарм, учебно-воспитательных заведений, приютов для детей», мотивируя это положение тем, что близость расположения к данным заведениям пагубно отражается на нравственности подрастающего поколения.

Статья 159 Уголовного уложения с изменением от 1909 г. под страхом наказания запрещает принятие в притоны разврата лиц женского пола заведомо моложе 21 года.

Комиссия же А. А. Макарова в Полицейском уставе от 1911 г. вносит в данное положение дополнение о том, что «полиция обязана следить за тем, чтобы в притоны разврата лица женского пола моложе 21 года не только не принимались, но и не находились вообще ни в качестве прислуги, ни под каким-либо другим предлогом».

Комиссией было указано на «постоянное замечание» за последнее время посещения притонов разврата несовершеннолетними лицами и учащимися низших и средних учебных заведений. Данный факт был признан комиссией «весьма прискорбным, угрожающим здоровью и нравственности подрастающего поколения и требующим самых решительных мер к его устранению», в силу чего в проекте Полицейского устава от 1911 г. в полицейские обязанности вводится «наблюдение за тем, чтобы в притоны разврата не допускались малолетние, несовершеннолетние, воспитанники низших и средних учебных заведений, коим, согласно с издаваемыми их учебных заведений начальством правилами, посещение такого рода заведений запрещено».

⁷ Полицейский устав. Проект, выработанный комиссией под председательством А. А. Макарова. СПб., 1911. С. 56.

Правила о порядке наложения взысканий за маловажные проступки, выработанные той же комиссией, в пункте 2 оговаривают, что для несовершеннолетних от 14 до 17 лет налагаемое полицией в карательном постановлении наказание не должно быть больше половины того взыскания, которому подлежало бы за то же преступление лицо, достигшее 17 лет, а в случае совершения проступка штраф не должен превышать 25 рублей, или в случае неуплаты такового, арест не должен быть больше 1 недели.

Пункт 5 того же правила гласит, что если проступок вменяется в вину лицу в возрасте от 14 до 17 лет, то карательное постановление объявляется их родителям или лицам, на попечении коих они состоят. При этом законодатели рассматривают понятие проступка как административного взыскания, которое накладывается за деяния, предусмотренные ст. 29 Устава о наказании или одной из статей 3 и 10 того же устава, либо по маловажности своей не требующей применения взыскания, превышающего штраф в размере 50 рублей.

Интересен порядок судебного рассмотрения дел о проступках несовершеннолетних, выработанный комиссией под председательством А. А. Макарова. Находя нецелесообразным рассмотрение в административном порядке дел о проступках, совершенных детьми до 14 лет, Комиссия рекомендовала ввести в Полицейский устав изменение о применении наказания только к детям от 14 до 17 лет, при этом санкция за содеянное должна налагаться как по проступкам совершеннолетних, а затем уменьшаться наполовину. По делам несовершеннолетних, которые не располагают собственными денежными средствами, карательное постановление должно было быть объявлено родителям, опекунам или родственникам, с которых бралась подписка об ознакомлении и взимался штраф.

По статье 236 Полицейского устава, в качестве особых обязанностей, на полицию возлагалась обязанность препровождать несовершеннолетних в воспитательно-исправительные заведения, а равно при вызове их в суд или следственные органы, при этом препровождаться несовершеннолетние должны были отдельно от арестантских партий, под надзором особо отряженных от заведений лиц или низших чинов городской полиции.

Таким образом, надо отметить, что функции полиции России начала XIX века были очень обширны. Особо примечательно то, что в ходе работы над столь необходимым законопроектом о реформировании полиции в России, комиссия под председательством А. А. Макарова не смогла обойти стороной проблему контроля полицейскими органами морали несовершеннолетних. Также она не могла не оговорить момент ликвидации факторов, способствующих формированию преступных мотивов в сознании несовершеннолетних.

Вместе с тем, как уже отмечалось, специальных структур для осуществления профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних в полиции либо в иных государственных органах не создавалось.

3.2. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних в СССР и постсоветской России

Октябрьская революция 1917 года коренным образом изменила государственную политику в отношении детей.

Сегодня нельзя однозначно оценивать те преобразования, которые произошли, особенно в первые годы после революции.

Несмотря на то, что, по мнению ряда ученых, автономная ювенальная юстиция в России перестала существовать по Декрету от 14 января 1918 г., проблема детской преступности и безнадзорности не осталась без пристального внимания страны Советов.

Об этом свидетельствует хотя бы то, что за первое пятилетие после революции в стране было принято более 50 важнейших законодательных актов, касающихся воспитания несовершеннолетних, направленных на улучшение их жизни и воспитания. В литературе того периода весь этот правовой комплекс часто именовался «детское право», «детская конституция».

Следует подчеркнуть, что начало созданию системы профилактики положил специальный орган, координировавший и направлявший деятельность всех ведомств и организаций по охране детства, – Совет защиты детей, позже реорганизованный в комиссию по улучшению жизни детей (Деткомиссия при ВЦИК). В полномочия данных органов входило издание обязательных общегосударственных постановлений, касающихся охраны здоровья детей, организации питания, снабжения и т. д., а также претворение их в жизнь. Являясь высшей надзорной организацией, наделенной чрезвычайными полномочиями по защите и обеспечению прав и интересов несовершеннолетних, они могли наложить «вето» на распоряжения любого ведомства, если реализация их вела к явному ущербу для детей и подростков.

По инициативе Деткомиссии ВЦИК был разработан и осуществлен первый и, по существу, единственный комплексный общегосударственный «Трехлетний план борьбы с детской беспризорностью». Особенно важно, что в ходе его реализации удалось разграничить функции между ведомствами и другими организациями в деле борьбы с детской беспризорностью.

По решению ВЦИК в первые годы после революции в стране проводятся всероссийские съезды, на которых вырабатывались рекомендации по дальнейшей организации работы с несовершеннолетними.

В январе 1918 г. в стране прошел I Всероссийский съезд по охране детства; в мае 1920 г. – Всероссийский съезд по борьбе с детской беспризорностью; в 1923 г. – II Всероссийский съезд социально-правовой охраны детей и подростков и детских домов.

Рекомендации этих съездов легли в основу многих директивных решений, направленных на создание государственной системы органов и учреждений, в функции которой, помимо прочих, входит профилактика детской безнадзорности и преступности.

В эти годы были приняты и реализованы решения о создании специальных органов по предупреждению правонарушений несовершеннолетних: комиссий по делам о несовершеннолетних, детской социальной инспекции с приемно-распределительными пунктами и детскими правовыми консультациями при ней.

Комиссии по делам о несовершеннолетних были созданы Декретом СНК от 14 января 1918 г. В их состав входили представители органов социального обеспечения, просвещения и юстиции. В обязанности этих комиссий входило не только рассмотрение материалов о правонарушениях несовершеннолетних, но и организация борьбы с беспризорностью.

Первоначально решение о необходимости создания «детской милиции» было принято еще в январе 1918 г. на I Всероссийском съезде по охране детства. В мае 1920 г. на Всероссийском съезде по борьбе с детской беспризорностью название «детская милиция» было заменено «детской социальной инспекцией». Положение о ней было утверждено Декретом от 23 сентября 1921 г. (СУ РСФСР, 1921, № 66, ст. 506). В нем указывалось, что задачей социальной инспекции является борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями, эксплуатацией детей и дурным обращением с ними в ремесленных, кустарных, фабричных и иных предприятиях и учреждениях, а также в семьях.

Созданные при этих инспекциях детские приемно-распределительные пункты сделали возможным немедленное изъятие несовершеннолетних из неблагополучной среды. На основе изучения личности подростков, помещавшихся в эти пункты, решался также вопрос о дальнейших мерах по их устройству и воспитанию. Всего в 1923 г. в стране насчитывалось около 200, а в 1926 г. – 284 приемника-распределителя.

Декретом от 2 декабря 1920 г. органы опеки и попечительства были переданы из системы Наркомата социального обеспечения в систему Наркомата просвещения. На них была возложена обязанность по устройству несовершеннолетних, лишившихся родительского попечения, в детские дома, колонии, школы-коммуны или под опеку отдельных граждан. По-новому были определены и задачи патроната над детьми. Являясь при недостатке государственных воспитательных учреждений эффективной формой устройства сирот и безнадзорных в семье трудящихся, «частный патронат» стал широко использоваться для того, чтобы обеспечить постепенное «привыкание» воспитанников колоний и детских домов к самостоятельной жизни вне стен государственных воспитательных и исправительных учреждений.

Последовательно реализовывалась идея о сосредоточении всех перечисленных выше органов, а также всех воспитательных учреждений для несовершеннолетних в рамках практически единой специализированной воспитательно-профилактической системы, управляемой Наркоматом просвещения через отделения по социально-правовой охране несовершеннолетних губернских и уездных отделов народного образования и соответствующий отдел самого наркомата.

В 1918–1919 гг. обнаружилась неприспособленность учреждений Наркомата общественного призрения (социального обеспечения) для принудительного воспитания правонарушителей, нуждавшихся часто в более строгом режиме. Поэтому в 1920 году Наркомюсту совместно с Наркомпросом было поручено приступить к организации «реформаториев» для несовершеннолетних правонарушителей, к которым применялись меры судебного наказания.

Как отмечают В. Д. Ермаков и Н. И. Крюкова, именно в эти годы как в теоретических взглядах, так и на практике утвердилось понимание того, что борьба с правонарушениями несовершеннолетних, охрана их прав, в отличие от аналогичной задачи, решаемой в отношении взрослого населения страны, требует совсем других приемов, других людей, которые могут ближе подойти к детской среде, вызвать к себе доверие населения, суметь выделить случаи, которые нуждаются в принудительном воздействии, и применить первые меры воспитательного характера⁸.

В этом отношении нормативные документы того времени, определявшие формы и методы воспитательно-профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями и беспризорными детьми и подростками, содержали ряд важных, с точки зрения исправительной психологии и педагогики, положений, которые во многом впоследствии были утрачены и в полной мере не восстановлены по сегодняшний день.

Так, Положение о детской социальной инспекции (Декрет СНК от 23 декабря 1921 г.) устанавливало правила, в соответствии с которыми ношение какого-либо оружия, а также знаков отличия по форме одежды и повязок для детских социальных инспекторов не допускалось (пункт 5); братья и сестры социальной помощи, находившиеся в ведении приемных пунктов, а из-за отсутствия таковых – в ведении отделений социально-правовой охраны несовершеннолетних органов просвещения, должны были обязательно пройти курсы по подготовке вспомогательного педагогического персонала с особой программой, выработанной Наркоматом просвещения при участии Наркомата здравоохранения или иметь соответствующий педагогический стаж (пункты 3, 4).

Большое значение придавалось в те годы изучению причин и условий, способствовавших совершению детьми и подростками правонарушений, их личностных особенностей. Делалось это достаточно квалифицированно, в обязательном порядке по каждому выявленному проступку.

⁸ Ермаков В. Д., Крюкова Н. И. Несовершеннолетние преступники. М., 1999. С. 137.

При комиссиях по делам несовершеннолетних работали на штатной основе обследователи-воспитатели, которые полностью обеспечивали подготовку дел о правонарушениях детей и подростков к рассмотрению на заседаниях данного органа, а также осуществляли последующий надзор за правонарушителем, если он оставался проживать в прежней обстановке.

Принципиально важным для работы этих лиц в методическом отношении были нормативно закрепленные положения об обязательном проведении ими до рассмотрения материалов на комиссии обследований условий жизни и воспитания несовершеннолетних правонарушителей, фактических обстоятельств совершенного ими проступка (с составлением соответствующего заключения по этим вопросам), а также о недопустимости поручения надзора над этими подростками одновременно нескольким лицам или организациям.

Законодательство, регламентировавшее до Октября 1917 г. ответственность несовершеннолетних за совершение преступлений и иных правонарушений, с первых дней Советской власти было существенно изменено.

В новом виде оно провозгласило приоритет предупредительных и воспитательных мер над мерами уголовного воздействия. Была реально впервые предпринята попытка устранить подсудность несовершеннолетних общим судам и полностью упразднить их тюремное заключение.

Декрет СНК от 4 марта 1920 г. «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях» (СУ РСФСР, 1920, № 3) констатировал, что суды и тюремное заключение для несовершеннолетних упраздняются. Дела о несовершеннолетних обоего пола до 18 лет, замеченных в действиях общественно опасных, подлежали ведению комиссий независимо от того, действовал правонарушитель с разумием или без такового. Декрет предусматривал как исключение применение мер судебного воздействия к правонарушителям в возрасте 14–18 лет, если комиссией будет установлена невозможность применения к ним мер медико-педагогического воздействия. Только комиссия могла направить материалы на подростка в суд.

Судя по публикациям того периода, в итоге такого подхода более 90% дел о преступлениях несовершеннолетних рассматривалось комиссиями и менее 10 % – в народных судах. В РСФСР в 1923 г. насчитывалось 250 комиссий, рассматривавших в год до 80 тыс. дел.

Комиссии по делам несовершеннолетних в первую очередь взяли на себя труд по реализации новой системы правового воздействия на несовершеннолетних правонарушителей. Она включала в себя: меры однократного воспитательного воздействия (беседы, замечания); меры устройства в заменяющие семью воспитательные учреждения; меры делящегося надзора за поведением детей и подростков; изоляцию подростков в режимных воспитательных учреждениях.

Что касается этих учреждений, то они были достаточно разнообразны. Учреждения для правонарушителей создавались в основном как интернат-

ные заведения со строгим педагогическим режимом (детские дома I и II ступеней, сельскохозяйственные колонии и др.). В них организовывались общеобразовательная учеба и профессиональное обучение.

В 1925 г. имелось 258 таких учреждений с 16 тыс. воспитанников. Средний срок пребывания в них несовершеннолетних составлял 2–2,5 года.

Реорганизация закрытых учреждений для несовершеннолетних правонарушителей началась с 1918 года. В зависимости от особенностей режима и контингента воспитанников они именовались колониями, детскими и трудовыми домами, институтами социального воспитания, коммунами. В начале 20-х годов сложился принципиально новый тип исправительных учреждений для несовершеннолетних преступников, наказание которым определялось судом, – трудовые дома.

Первоначально трудовые дома были созданы только в крупнейших центрах России – Москве, Саратове, Иркутске, Харькове, Киеве, Казани, под Петроградом (в Детском Селе). По отчету Главного управления местами заключения, во всех этих учреждениях число мест в 1922 г. равнялось 531, число содержащихся в них несовершеннолетних – 310 человек. В это же время примерно 800–900 человек осужденных подростков содержались в общих местах лишения свободы в отдельных от взрослых помещениях. Для несовершеннолетних девушек весьма непродолжительный срок функционировало лишь одно отделение при Московско-Новинской женской тюрьме на 25 человек. В 1926 г. в стране имелось 10 трудовых домов для несовершеннолетних с числом мест около 2 тыс. В начале 20-х годов создавались также трудкоммуны ОГПУ.

В связи с тем, что социальная инспекция не справлялась с задачей по изъятию большого количества беспризорных детей и подростков с улиц и других общественных мест, СНК РСФСР 17 июля 1929 г. возложил эту обязанность на органы милиции с условием направления детей после их задержания в комиссию или в приемный пункт. Уже к 1931–1933 гг. милиция занимала главенствующую роль в задержании беспризорных.

По мнению А. Г. Сапрунова, к 1934 г. в России была определена и практически апробирована достаточно разветвленная сеть органов, реализующих задачи всех субъектов процесса ресоциализации: от выявления и учета несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи, определенных профилактических воздействий, до их патронирования после отбытия наказания.⁹

Особенностями деятельности этой системы, как считает Т.П. Кудлай, были:

- 1) последовательное воплощение в жизнь закрепленного в законодательстве принципа приоритета воспитательных и профилактических мер над наказательными;
- 2) определение борьбы с беспризорностью детей как составной части

⁹ Сапрунов А. Г. Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних: Монография. М., 2001. С. 161.

более широкой проблемы – «защищать само существование детей»;

3) сосредоточенность учреждений системы в ведении ведомств, реализующих заботливый и гуманный подход к детям, и в том числе к несовершеннолетним правонарушителям;

4) взаимодействие социального воспитания, социальной профилактики и социально-правовой охраны детства;

5) оперативность и гибкость в поиске новых постоянных и временных структур, органов, форм и методов работы;

6) стремление сформировать систему органов и учреждений государственного и общественного характера, обеспечивающую достижение целей и задач социально-правовой охраны и предупреждения социальных отклонений несовершеннолетних;

7) формирование многоуровневой по целевому назначению системы учреждений – социального воспитания, социальной помощи, лечебно-профилактических, принудительного воспитания, социально-правовой охраны, специализированных по профилактике;

8) активное использование общественности для борьбы с беспризорностью, оказание помощи детям по адаптации к новым условиям, патронирование¹⁰.

В то же время стала все заметнее вырисовываться проблема ведомственной разобщенности, отсутствия скоординированных действий. С этой целью постановлением ВЦИК и СНК СССР от 6 июня 1928 г. была утверждена специальная Комиссия при Совнаркоме СССР для координации мероприятий по ликвидации детской беспризорности. Перед ней ставилась задача изъять последних беспризорных с улицы и разместить их в воспитательных учреждениях (СЗ СССР, 1928, № 36).

В итоге всех этих мер, как только в развитии экономики России появились первые позитивные результаты, беспризорность, связанные с ней правонарушения детей и подростков сразу начали идти на убыль. Только за период 1931–1935 годов число осужденных несовершеннолетних сократилось более чем в 2 раза.

Позитивные результаты комплекса принимаемых мер вдохновляли руководство соответствующих ведомств на дальнейшее улучшение обстановки в области преступности несовершеннолетних.

На рубеже 30–40 годов появилась идея полного искоренения этого негативного социального явления, не имевшая научной основы.

Система мер, при помощи которой намечалось быстро ликвидировать детскую преступность, была изложена в постановлении ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» (СЗ СССР, 1935, № 19) и постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б)

¹⁰ Кудлай Т. П. Теоретические основы развития системы предупреждения социальных отклонений несовершеннолетних: Дисс... докт. юрид. наук. М., 1990. С. 241.

от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности» (СЗ СССР, 1935, № 32).

Такое ошибочное представление – во многом результат происходивших в то время сложных процессов в обществе. Обострение классовой борьбы, вызванные этим репрессии, социальная напряженность и вооруженное противостояние – все это серьезно ухудшило жизнь населения, негативно влияло на криминогенную ситуацию в подростковой среде. В итоге постепенно наметился откат от идеи гуманизации государственных подходов и проблем детской безнадзорности и преступности, определился курс на репрессивные меры.

С 1931 по 1938 гг. прекращается деятельность комиссий по делам несовершеннолетних всех уровней: от Центральной до местных. Едва налажившаяся работа по координации заинтересованных органов в профилактике правонарушений и борьбе с безнадзорностью вновь серьезно и надолго ослабляется.

Функции по организации борьбы с преступностью несовершеннолетних переходят в правоохранительную систему. Дела о правонарушениях подростков отныне прерогатива следствия и суда.

С 1935 г. уголовная ответственность за преступления устанавливается с 12 лет. Вместе с тем созданные в это время в органах внутренних дел специальные структуры для работы с несовершеннолетними доказали свою необходимость и в измененном варианте сохранились до настоящего времени.

В соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. в системе НКВД были созданы приемники-распределители для несовершеннолетних. Кроме того, положения данного правового акта заложили основу системы ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних. Так, предполагалось:

значительно улучшить состояние детских домов и колоний, над которыми устанавливалось шефство предприятий и организаций;

усилить ответственность родителей за ненадлежащее воспитание своих детей посредством применения таких мер, как сообщение по месту работы, в общественные организации, отобрание детей без лишения родительских прав;

активизировать борьбу с детской безнадзорностью и хулиганством на улицах.

Изданная НКВД СССР 28 мая 1935 г. инструкция предписывала организовывать отдельно от отделов (отделений) милиции, но вблизи от них комнаты привода для безнадзорных и беспризорных детей. В тех случаях, когда по условиям нельзя было организовать комнаты для привода в отдельном помещении, в отделе (отделении) милиции выделялась изолированная комната. Для руководства и непосредственной работы в комнаты привода для детей

выделялись проверенные, выдержанные и любящие детей работники милиции, по возможности с педагогическим образованием.

В последующие годы органы милиции уделяли самое серьезное внимание борьбе с детской беспризорностью и преступностью несовершеннолетних. В декабре 1937 г. было утверждено новое Положение о приемниках-распределителях НКВД. В 1940 г. с учетом пятилетнего опыта работы по ликвидации детской беспризорности, возложенной на милицию постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г., издается специальная инструкция, определяющая пути улучшения работы с несовершеннолетними. На начальников органов милиции возлагалась обязанность непосредственно заниматься разработкой конкретных мероприятий по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности, входить в местные государственные и общественные организации с практическими предложениями по этому вопросу. В соответствии с инструкцией при отделах службы и подготовки управлений милиции создавались отделения по предупреждению правонарушений среди подростков, по работе с несовершеннолетними. Органы милиции обязывались тщательно выяснять конкретные причины, приводившие подростков к беспризорности и безнадзорности, внимательно обследовать бытовые условия несовершеннолетних правонарушителей, оказывать помощь семьям, в которых родителям трудно было воспитывать детей, привлекать для этого общественность.

В 1940 г. стали создаваться и в короткий срок нашли широкое распространение детские комнаты милиции, ставшие центрами работы по преодолению беспризорности и безнадзорности детей, правонарушений подростков. Вместе с тем днем создания подразделений по работе с несовершеннолетними в системе МВД принято считать 31 мая 1935 г.

Дальнейшее совершенствование системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних было прервано начавшейся войной. Изменившаяся ситуация резко снизила уровень преступности в целом. На это повлияло несколько факторов, среди которых: призыв в армию большого числа мужского населения; всенародный патриотизм, охвативший не только законопослушное население; ужесточение мер в отношении лиц, совершающих противоправные деяния. Основная задача государственных органов, в том числе и НКВД, по отношению к несовершеннолетним в тот период заключалась в защите детей, оставшихся без родителей, и вновь – в борьбе с беспризорностью. В связи с этим 23 января 1942 г. СНК СССР принял постановление «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». В соответствии с постановлением при Главном управлении милиции (ГУМ) НКВД СССР были образованы Центральный адресный стол и соответствующие подразделения на местах. Выявленные беспризорные и оставшиеся без родителей дети направлялись, чаще всего, в соответствующие детские учреждения, а также создаваемые в тот период военные училища. К подросткам, систематически совершавшим преступления, а также являвшимся

членами преступных групп, принимались меры в соответствии с законодательством того времени.

Директивой НКВД СССР № 403-42 г. утверждены первые типовые штаты детских комнат, ранее именовавшихся комнатами для привода детей. В каждом из названных подразделений могли работать до двух сотрудников (инспектор и помощник инспектора), комплектуемых из числа лиц, не подлежащих призыву в армию. В этой связи подавляющую часть личного состава подразделений по работе с подростками составляли женщины. Впоследствии их доля несколько сократилась, но и в настоящее время является высокой (58%).

Большое значение для профилактики правонарушений подростков имело постановление СНК СССР от 15 июня 1943 г. № 659 «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством»¹¹, которое послужило основой для создания первых специализированных подразделений по делам несовершеннолетних в аппаратах уголовного розыска НКВД СССР, НКВД союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей. Они именовались отделениями по борьбе с детской преступностью и хулиганством. Начальники этих отделений одновременно являлись заместителями начальников соответствующих отделов уголовного розыска, что подчеркивало особую важность работы по предупреждению правонарушений подростков и ее влияние на перспективы борьбы со всей преступностью в стране¹².

Период восстановления страны не позволял государству осуществить коренную реорганизацию системы НКВД, в составе которого продолжали свою работу детские комнаты милиции, и принять какие-либо радикальные меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Анализ исторической действительности 50–70 гг. в Советском государстве позволяет судить о важности внутривнутриполитических и социальных перемен, происходящих в обществе в данный период.

В нормативных актах НКВД СССР о деятельности аппаратов уголовного розыска и детских комнат милиции по борьбе с преступностью и безнадзорностью несовершеннолетних отмечалась необходимость взаимодействия всех служб в этой работе и осуществления ими согласованных мер по предупреждению рецидива и формирования преступных групп подростков¹³. В то же время не регламентировались вопросы, связанные с проведением названных действий в отношении конкретных категорий правонарушителей, в том числе и осужденных условно.

¹¹ См.: СП СССР. 1943. Ст. 63.

¹² Фильченков Г. И. Обеспечение контроля за поведением несовершеннолетних, осужденных условно и к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора: Учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1995. С. 16–17.

¹³ См.: Директива НКВД СССР № 564-43 г.; Приказ НКВД СССР № 312-44 г.

Эти проблемы нашли некоторое отражение лишь в приказе МВД СССР № 265-53 г., объявившем Инструкцию о работе органов милиции по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности. Данная инструкция обязывала сотрудников детских комнат милиции совместно с другими службами систематически проверять по месту жительства поведение подростков, отданных на поруки и условно осужденных. Однако и в этом нормативном акте не определен порядок учета названных категорий правонарушителей, не установлены какие-либо формы и методы работы по предупреждению среди них преступлений.

Отмеченные упрощения в регламентировании деятельности детских комнат милиции в основном сохранялись и в нормативных актах, принятых в последующие годы. Более того, в 1953 г. были упразднены подразделения по борьбе с преступностью несовершеннолетних в аппаратах уголовного розыска и отделения по руководству детскими комнатами. В результате в 1953–1960 гг. предупреждением безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних фактически занимались лишь районные (городские) детские комнаты милиции, не имевшие руководства на вышестоящих управленческих уровнях. Причем количество таких комнат постоянно сокращалось, а их сотрудники систематически использовались не по назначению. Крайне отрицательное влияние на работу по борьбе с преступностью несовершеннолетних оказывала и вызванная вышеназванными обстоятельствами разобщенность усилий аппаратов уголовного розыска и детских комнат милиции¹⁴.

Окончательно не восстановившаяся после Великой Отечественной войны экономика, всеобщая амнистия в 1953 году, реабилитация многих тысяч репрессированных и несправедливо осужденных граждан, начавшаяся в 1956 г., – все это привело к небывалому всплеску преступности, что послужило предпосылкой качественного совершенствования системы органов внутренних дел.

В связи с этим остро встал вопрос о проблеме борьбы с преступностью несовершеннолетних и специализации научных исследований в этой области в целях пересмотра основных методов профилактики правонарушений несовершеннолетних органами внутренних дел и внедрения результатов исследований в практическую деятельность.

Данной проблемой уже с середины 50-х годов занимались НИИ милиции, ВШ МВД, Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, Институт государства и права АН СССР, Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции, Всесоюзный научно-исследовательский институт криминалистики, юридические факультеты Московского, Ленинградского государственных универ-

¹⁴ Характерно, что практически аналогичные недостатки стали иметь место и с 1991–1992 гг., когда в МВД, УВД были вновь ликвидированы отделения уголовного розыска по делам несовершеннолетних, как и ранее в 1953 г.

ситетов¹⁵.

Результаты исследований широко использовались Министерством внутренних дел СССР.

Были разработаны системы (формы) учета и отчетности по конкретным видам правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, по категориям несовершеннолетних правонарушителей (возраст). В частности, в РСФСР и ряде других союзных республик в органах внутренних дел введено заполнение сквозной справки-характеристики в отношении каждого несовершеннолетнего участника правонарушения. Эти справки-характеристики служили схемой особенностей предмета доказывания, материалом для обобщений, отправной базой для организации работы по профилактике рецидива.

Анализ результатов исследований позволил обозначить основные направления профилактической деятельности ОВД по правонарушениям, совершаемым несовершеннолетними, повышение квалификации оперативных работников и следователей, специализирующихся на работе с подростками-правонарушителями.

Решение проблемы ранней профилактики правонарушений среди несовершеннолетних было возложено на участковых инспекторов, а позже данный вопрос полностью стал относиться к ведению детских комнат милиции.

Помимо этого, в составе Главного управления милиции был образован отдел по предотвращению преступности несовершеннолетних, а на местах приняты меры по подбору кадров сотрудников детских комнат милиции.

Детские комнаты милиции в конце 60-х годов выполняли значительно более широкий круг обязанностей по сравнению с теми, которые были на них возложены во время их организации (прием доставленных беспризорных и безнадзорных детей и их устройство).

Важное значение в повышении эффективности профилактики правонарушений среди подростков имело создание в 1961 г. комиссий по делам несовершеннолетних при исполкомах местных советов народных депутатов трудящихся. Детские комнаты милиции в соответствии с приказом МООП СССР от 10 августа 1967 г. № 427 оказывали им помощь в отношении подростков-правонарушителей и лиц, их опекающих.

Одновременно образовывались детские комнаты милиции на общественных началах на территориях обслуживания участковых уполномоченных для проведения индивидуальной воспитательной работы с каждым подростком. Появился институт внештатных инспекторов детских комнат милиции.

В целях решения задач борьбы с преступностью и, в частности, как ее причиной – детской безнадзорностью, в 1963–1964 гг. в аппаратах уголовного розыска МООП, УООП, дорожных отделов и управлений милиции

¹⁵ См.: Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 20. М.: Юрид. лит., 1974. С. 35.

городов были сформированы специальные группы по борьбе с правонарушениями несовершеннолетних, а в низовых органах милиции выделены оперативные работники по делам несовершеннолетних.

В это время вступил в силу УК РСФСР (1961 г.), исключивший из компетенции судов рассмотрение всех общественно опасных деяний лиц в возрасте от 12 до 14 лет и значительно сокративший перечень преступлений, за совершение которых уголовная ответственность наступает в возрасте от 14 до 16 лет. Внесены изменения в порядок условного осуждения. В частности, максимальный размер испытательного срока был сокращен с 10 до 5 лет, также устанавливалось, что основанием приведения приговора в исполнение является совершение условно осужденным лишь нового умышленного преступления.

Практически одновременно с принятием нового уголовного законодательства и началом комплексного подхода к профилактике правонарушений подростков внесены принципиально важные коррективы в структуру подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Приказ МВД РСФСР от 5 июля 1961 г. № 285 «Об изменении организации работы по борьбе с преступностью несовершеннолетних и детской безнадзорностью» вновь возложил эти функции на аппараты уголовного розыска с подчинением им детских комнат милиции. В соответствии с названным приказом оперуполномоченные уголовного розыска по делам несовершеннолетних обеспечивали проведение оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по выявлению подростков, склонных к совершению преступлений, разоблачению подстрекателей и организаторов преступлений несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих правонарушениям.

Вместе с тем при восстановлении единой службы по делам несовершеннолетних были допущены просчеты, связанные с необоснованным переводом инспекторов детских комнат милиции из категории начальствующего состава милиции в вольнонаемный состав. В результате наиболее квалифицированные офицеры милиции перешли из детских комнат в другие службы. До отмены данного решения в 1964 г. сотрудники детских комнат милиции считались служащими и недостаточно активно участвовали в работе милиции по борьбе с преступностью. Нормативные акты, принятые как в это время, так и в дальнейшем (до 1977 г.), возлагали на инспекторов детской комнаты милиции в основном работу по предупреждению детской безнадзорности и обеспечению пребывания в милиции доставленных подростков, заблудившихся и подкинутых детей¹⁶.

Коллегия МВД СССР совместно с Бюро ЦК ВЛКСМ приняла постановление «О совместной работе комсомольских организаций и органов МВД СССР по предупреждению безнадзорности и преступности среди несовер-

¹⁶ См.: Приказ МООН РСФСР № 115-64 г., № 542-68 г.

шеннолетних» (17 декабря 1968 г.).

Таким образом, постоянный поиск новых форм и методов борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, организационное укрепление органов милиции обусловили последовательное улучшение оперативной обстановки, и с 1967 г. появилась тенденция снижения общего уровня преступности среди несовершеннолетних, что свидетельствовало о перспективности целенаправленного профилактического воздействия.

Деятельность детских комнат милиции продолжалась до 1977 г. Инспекторы детских комнат работали со следующими категориями несовершеннолетних: совершавшими правонарушения; систематически уходящими из дома; злостно уклоняющимися от учебы; совершившими преступления, но не привлеченными к уголовной ответственности в связи с недостижением возраста. Кроме этого, на учете в детских комнатах милиции состояли группы подростков, члены которых совершали антиобщественные поступки и правонарушения, а также неблагополучные родители и лица, их заменяющие.

В начале 70-х годов во многих регионах при МВД, УВД создаются центральные детские комнаты милиции (ЦДКМ), сыгравшие значительную роль в разработке системы управления подразделениями по делам несовершеннолетних, координации взаимодействия милиции с различными ведомствами и организациями в масштабе республик, краев, областей.

К середине 70-х годов политическая и социально-экономическая ситуация в стране, сложившиеся направления развития уголовной политики способствовали созданию системы профилактики преступности. Основным законодательным актом, положившим начало в решении этой задачи по отношению к преступности несовершеннолетних, был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1977 г. «Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Данный указ предусматривал преобразование детских комнат милиции в инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН). При этом не только изменилось название, но и расширилась компетенция сотрудников этого подразделения.

Кроме уже перечисленного контингента, инспекторы ИДН были обязаны работать с несовершеннолетними, в отношении которых прекращались уголовные дела и материалы по нереабилитирующим основаниям (ст. 6–10 УПК РСФСР), употребляющими спиртные напитки. В том же году в УК РСФСР была введена статья о применении к лицам, впервые совершившим преступление, отсрочки исполнения приговора (ст. 46-1 УК РСФСР). Подростки, имеющие отсрочку исполнения приговора, также состояли на учете в ИДН. Одновременно их поведение контролировалось сотрудниками уголовного розыска по делам несовершеннолетних и участковыми инспекторами милиции, которые в то время (с 1974 г.), включая ИДН, входили в

единую профилактическую службу.

Со временем в работу по предупреждению противоправного поведения несовершеннолетних активно включились общественные формирования: добровольные народные дружины (ДНД), оперативные комсомольские отряды дружинников (ОКОДы). Был накоплен богатый опыт работы комиссий по делам несовершеннолетних (КДН). Одновременно усилили государственные органы и общественных организаций, подкрепленные соответствующими материальными затратами, позволили ликвидировать такое серьезное зло, как беспризорность несовершеннолетних.

Большое внимание указанные субъекты профилактики уделяли получению несовершеннолетними образования, вопросам трудоустройства, организации досуга. Активную помощь в этом оказывали шефы-наставники по месту работы несовершеннолетних. Решение личных проблем, а также проведение индивидуально-воспитательной работы с подростками, возвратившимися из колоний, спецшкол и спецпрофтехучилищ, осужденными условно возлагалось на общественных воспитателей. С целью организации досуга во всех общеобразовательных учреждениях работали кружки, секции, факультативы, где несовершеннолетние могли удовлетворить свои интересы и потребности, реализовать свои способности. Одновременно по месту жительства создавались подростковые клубы, цель которых состояла в привлечении к участию в проводимых педагогами-организаторами мероприятиях как можно большего числа подростков.

Меняющиеся условия требовали координации деятельности и милиции в работе с несовершеннолетними. Поэтому в Указ ПВС СССР от 15 февраля 1977 г. периодически вносились изменения и дополнения.

Немаловажным позитивным изменением является разработка в 1978 г. МВД СССР нормативов создания ИДН в зависимости от численности подросткового населения (один инспектор – на каждые 4-5 тысяч лиц в возрасте до 18 лет, проживающих на обслуживаемой территории). Кроме того, определен порядок образования аппаратов управления инспекторами не только в МВД, ГУВД, УВД, но и в отделах (управлениях) внутренних дел городов и округов, имеющих районные отделения, и в подразделениях транспортной милиции. Впоследствии было разрешено дополнительное введение в штаты ИДН должностей для организации работы по предупреждению правонарушений подростков на объектах, не имеющих жилого сектора (парки культуры и отдыха, стадионы и т. п.), а также – сотрудников ИДН для оказания профилактической помощи приемникам-распределителям и для проведения профилактической работы в областных, краевых и республиканских центрах, где не имелось УВД в горисполком¹⁷.

Однако ситуация требовала разработки нормативных актов для каждого субъекта по работе с несовершеннолетними с учетом специфики их деятельности. В результате МВД СССР было разработано и утверждено прика-

¹⁷ См.: Приказ МВД СССР № 103-77 г.; № 104-77 г.; № 114-87 г.; № 085-89 г.

зом № 180 -1988 г. Наставление по организации работы инспекций по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Этот нормативный документ усовершенствовал предыдущий приказ МВД СССР (1978 г.).

В соответствии с новым Наставлением контингент подучетных подростков вновь был расширен. К несовершеннолетним, в отношении которых должны были проводить профилактику правонарушений инспекторы ИДН, были причислены, например, те, которые допускали немедицинское потребление наркотических средств, а также лекарственных или других средств, влекущих одурманивание. Одновременно данным Наставлением более подробно были обозначены права и обязанности инспекторов ИДН по взаимодействию с государственными органами и общественными организациями.

Наставление по организации работы ИДН от 1988 г. было основным нормативным документом, регламентирующим функциональные обязанности сотрудников подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, вплоть до 2000 года.

В 1989 г. в системе МВД была вновь образована профилактическая служба, в которую включены и инспекции по делам несовершеннолетних.

К началу 90-х гг. преступность стала угрожать становлению российской государственности, осуществлению экономических и политических реформ. Вместе с тем в условиях кардинальных изменений в криминогенной обстановке, значительного объема работы многие горрайлиноорганы не успевали своевременно реагировать на изменения ситуации, снизили эффективность борьбы с преступностью, не обеспечивали на должном уровне общественную безопасность и охрану общественного порядка. Одной из причин сложившегося положения являлось то, что организационно-структурное построение горрайлиноорганов перестало соответствовать реальной ситуации.

В этой связи при активном участии Министерства внутренних дел Российской Федерации был разработан и затем подписан Президентом Российской Федерации Указ от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав». Он установил государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, которая включает в себя: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства, аппараты управления и специализированные учреждения (службы) органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов внутренних дел, службы занятости населения, а также иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защиту их прав.

В соответствии с этим Указом в структуре органов внутренних дел приемники-распределители для несовершеннолетних были реорганизованы в центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей

милиции общественной безопасности. Одновременно инспекции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел преобразованы в подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних милиции общественной безопасности.

Функции по предупреждению детской безнадзорности были переданы в ведение органов социальной защиты населения, где созданы специализированные учреждения (службы) для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Конкретные пути устранения просчетов в организаторской деятельности МВД, УВД, а также недостатков в профилактической, следственной и оперативно-розыскной работе намечены в приказе МВД России № 186-93 г. «О первоочередных мерах по активизации деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью несовершеннолетних», в котором отмечается принцип комплексного подхода к предупреждению правонарушений подростков и необходимость создания специализированных подразделений по этой линии работы. К достоинствам приказа следует также отнести признание им негативного влияния упущений, имевших место при разьединении на две части единой в прошлом службы по делам несовершеннолетних. Так, в этом нормативном акте справедливо отмечалось, что «разрыв в профилактической и оперативно-розыскной работе снизил эффективность предупреждения рецидивных и групповых преступлений несовершеннолетних, выявления и разоблачения лиц, вовлекающих подростков в преступную деятельность».

Во исполнение требований приказа стали восстанавливаться специализированные подразделения по этой линии работы в аппаратах уголовного розыска и следствия.

МВД России установило контроль за исполнением названного приказа и в письме № 1/1145-94 г. предложило всем МВД, ГУВД, УВД, УВДТ завершить работу по созданию подразделений уголовного розыска и следствия по делам несовершеннолетних в первом полугодии 1994 г.

Таким образом, в рассматриваемый период в результате повышения внимания к проблемам профилактики правонарушений подростков и усиления контроля за этой деятельностью наметились первые позитивные сдвиги в организации работы заинтересованных служб органов внутренних дел и других ведомств по борьбе с преступностью подростков¹⁸.

Важнейшая роль в организации создания системы профилактики правонарушений несовершеннолетних принадлежит Федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несо-

¹⁸ Фильченков Г. И. Обеспечение контроля за поведением несовершеннолетних, осужденных условно и к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора: Учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1995. С. 29.

вершеннолетних», принятому 24 июня 1999 г.¹⁹

Этот правовой акт завершил определенный этап создания системы профилактики, придал ее звеньям законодательную базу и закрепил компетенцию субъектов.

Следует отметить, что Закон не внес изменений в систему субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних. Их перечень и функциональная направленность также не претерпели серьезных изменений.

В то же время Закон четко обозначил 8 органов системы, которые по отношению к другим звеньям системы профилактики выполняют функции «верхнего», организационного свойства.

По разным данным, в настоящее время на региональном уровне продолжают функционировать до двадцати различных органов, учреждений, предприятий, общественных организаций, в той или иной степени занимающихся вопросами профилактики правонарушений в подростковой среде. Конечно, по сравнению с периодом 60–80-х годов их количество сократилось и направленность заметно изменилась. Однако названный выше федеральный закон предусматривает создание новых субъектов профилактического воздействия. Этот процесс стал особенно ощутимым после известных шагов, предпринятых Президентом и Правительством России.

С целью дальнейшего комплексного решения проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, социальной реабилитации и адаптации постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2000 г. № 625 утвержден ряд федеральных целевых программ, направленных на улучшение положения детей в стране.

Особую важность среди них представляет Федеральная целевая программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», рассчитанная на 2001–2002 гг., целью которой ставилось решение задач общей и специальной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, позитивных интересов детей, их общественно полезной и развивающей деятельности.

Разработанная на основе предложений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и с учетом реализации предыдущей аналогичной программы, она содержала целый ряд мер государственной поддержки развития учреждений системы профилактики правонарушений, научно-методического и научно-аналитического обеспечения, повышения квалификации кадров. К сожалению, по причине недофинансирования ряд важнейших мероприятий программы оказался невыполненным. Не принято также исчерпывающих мер по реализации приказа МВД России от 12 января 2002 г. № 23 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несо-

¹⁹ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Федеральный закон от 24 июня 1999 г.

вершеннолетних», в частности, не решен вопрос об увеличении штатной численности ГУООП СОБ МВД России и подразделений по делам несовершеннолетних на местах, не создана эффективная система специализированной подготовки сотрудников для подразделений по делам несовершеннолетних и центров временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей, не улучшено материально-техническое обеспечение указанной службы.

14 января 2002 г. Президент поручил Правительству Российской Федерации принять незамедлительные меры по созданию эффективной системы социальной защиты детей.

В итоге постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2002 г. № 154 утвержден план первоочередных мероприятий по усилению профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2002 год. Указанным постановлением образован Межведомственный оперативный штаб по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленный на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Этому органу предоставлено право заслушивать на своих заседаниях руководителей федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации этой работы. Характерно, что организационно-техническое обеспечение деятельности штаба возложено на МВД России. Таким образом, в структуре управления субъектами профилактики правонарушений несовершеннолетних создано дополнительно звено, наделенное целым рядом контрольных функций. Учитывая, что председателем штаба утвержден Министр внутренних дел Российской Федерации, МВД получает дополнительные управленческие функции по координации деятельности субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Данным постановлением были предусмотрены разработка и утверждение в первом полугодии 2002 г. порядка учета несовершеннолетних, подлежащих обучению, и детей школьного возраста, не обучающихся в государственных учреждениях, а также введение до 1 сентября 2002 г. формы государственного статистического наблюдения «Численность беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, помещенных в детские учреждения всех видов». Органам исполнительной власти Российской Федерации и органам местного самоуправления также было рекомендовано сформировать банки данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в опасном социальном положении, не посещающих по неуважительным причинам образовательные учреждения. Наряду с этим, на местах предусмотрено принятие мер по приведению количества учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в соответствие с требованиями субъектов Российской Федерации, определению в каждом субъекте Федерации транзитных социальных приютов, созданию в

школах-интернатах и детских домах специальных отделений для временного содержания беспризорных, организации оперативных штабов по координации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, направленной на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних.

В решении коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» отмечено, что реализация требований ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органами внутренних дел Российской Федерации осуществляется недостаточно активно, подтверждением этому является отсутствие комплексного контроля за молодежной средой, полноценным учетом детей, находящихся в социально опасном положении, явное бездействие в сфере формирования условий жизнеобеспечения детей и подростков, защите их прав и законных интересов.

Именно поэтому на коллегии высказана озабоченность расширением масштабов безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, а следовательно, и обострением криминальной активности в подростковой среде, формированием устойчивых мотивов противоправного поведения.

Подчеркнуто, что в ряде МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации не сформирована система комплексной профилактической работы по предупреждению преступлений несовершеннолетних. Принижена роль соответствующих подразделений милиции общественной безопасности. Недостаточны усилия в разрешении указанных проблем подразделений службы криминальной милиции.

Руководителями ОВД работе по предупреждению правонарушений в подростковой среде должного внимания не уделяется.

Следовательно, неблагоприятные тенденции правонарушений (или преступности) несовершеннолетних требуют в настоящее время не только надлежащего выполнения возложенных на сотрудников ОВД и всех заинтересованных служб обязанностей, но и своевременной корректировки деятельности и оперативного решения возникающих проблем.

Именно поэтому коллегией Министерства внутренних дел Российской Федерации принят ряд важнейших решений.

В частности, коллегия одобрила Комплексную программу совершенствования деятельности органов внутренних дел по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Приняты также важные решения о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты в этой сфере, намечены меры по укреплению кадрового состава подразделений по делам несовершеннолетних, оптимизации нормативов штатной численности: 1,5–2 тыс. несовершеннолетних на 1 инспектора в условиях города и 1 инспектор в расчете на сельскую или

поселковую администрацию населенных пунктов, в которых численность несовершеннолетних составляет не более 500.

Решено укрепить управленческое звено на уровне МВД России. Прорабатывается вопрос о создании в структуре ГУООП СОБ МВД России управления по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, а также об укреплении подобных подразделений этой службы в МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

С 1 января 2003 года введена форма (ежеквартальной) статистической отчетности «Несовершеннолетние» о результатах работы подразделений милиции общественной безопасности и криминальной милиции, органов предварительного следствия, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД, УВДТ субъектов Российской Федерации поручено взять под особый контроль и ежеквартально оценивать результаты работы по реализации требований ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», приказов, указаний МВД России.

За короткое время Межведомственный оперативный штаб стал достаточно эффективной управленческой структурой, реально влияющей на организацию взаимодействия субъектов профилактики и на уровень их работы.

На его заседаниях рассматриваются самые актуальные вопросы состояния предупредительной работы в подростковой среде, заслушиваются руководители заинтересованных министерств и ведомств, в том числе регионального уровня.

Подводя итоги данной части исследования, посвященного становлению и развитию в России системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, следует сделать вывод о том, что подходы к решению этой важнейшей проблемы за исторический путь менялись неоднократно. Однако совершенно очевидно, что спады и подъемы во многом зависели от ряда факторов. Прежде всего, это состояние экономики страны и личная воля и участие руководителей государства в решении проблемы борьбы с подростковыми дефинициями.

Ряд ученых подразделяют историю этого вопроса на несколько этапов.

Если следовать их логике, то сегодня мы наблюдаем период подъема интереса к решению данного вопроса со стороны государства и общества, активизации многих направлений профилактической работы, в том числе и в области принятия весьма важных управленческих решений.

Налицо процесс совершенствования управления системой профилактики правонарушений несовершеннолетних, важной составной частью которого является принятие ряда законодательных правовых мер.

Отрадно, что это созидательное движение сопровождается использованием богатого исторического наследия России и опыта зарубежных госу-

дарств в данной сфере.

Почти за два столетия (таков рассматриваемый в данной работе период) в стратегии и тактике государства по борьбе с преступностью несовершеннолетних не единожды менялись оценки и подходы, а жесткая карательная политика сменялась гуманистическими принципами.

Эволюция ювенального права в дореволюционной России привела к созданию в начале XIX столетия специализированных судов для несовершеннолетних. С 1917 года начался поиск иных путей и форм работы с несовершеннолетними правонарушителями, многие из которых не доказали свою жизнеспособность и работали только в определенные периоды. К сожалению, историческая практика глубоко не анализировалась, а накопленный опыт использовался недостаточно. Все это приводило к повторению ошибок, отступлениям от гуманизации мер борьбы с детской преступностью.

В результате только к началу XX века в нашей стране сформулирована и получила законодательную основу идея построения эффективной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, а из прошлого столетия реанимированы планы создания ювенальных судов.



Г л а в а 4

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

4.1. Региональный опыт организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в России

Наукой и практикой давно подмечено наличие территориальных различий преступности, связанных с особенностями социальных условий в отдельных территориальных, административных единицах.

В масштабе отдельных республик, краев, областей, районов и целых регионов страны традиционно сложились своеобразные демографические, культурные и социально-экономические условия, неравномерно происходят экономические и политические реформы. Это отражается на количественных и качественных показателях преступности, в том числе среди несовершеннолетних, обуславливая особенности складывающейся в тех или иных регионах, городах и районах криминологической обстановки.

Так, коэффициент общей преступности (число преступлений на 100 тыс. населения в возрасте 14 лет и старше) колеблется в субъектах Российской Федерации от 756 в Республике Ингушетия до 4674 – в Курганской области. Коэффициент преступной активности несовершеннолетних (количество преступлений, совершенных лицами в возрасте 14–17 лет, на 100 тыс. населения того же возраста) составляет: в Республике Ингушетия – 51,4; в Республике Тыва – 453; Бурятии – 3226; Ярославской области – 3291; Ивановской области – 3674; Пермской области – 3983; по России в целом – 2012¹. В Татарстане из общего числа участников насильственных преступлений 28% приходится на несовершеннолетних², в то время как по России в целом удельный вес несовершеннолетних в общем числе лиц, совершивших преступления против жизни и здоровья, составил в 1997 г. всего 3,9%³. Совершенно ясно, что эти различия требуют своего учета в процессе предупредительной деятельности.

Исследования территориальных различий преступности для выработки дифференцированных мер ее предупреждения уже более двадцати лет активно проводятся во многих регионах страны как отдельными авторами, так и целыми авторскими коллективами. Результаты этих исследований

¹ См.: Преступность и правонарушения. 2000. Статистический сборник. М., 2001. С. 54–55.

² См.: Проблемы борьбы с преступностью (региональный аспект): Сборник научных трудов. М., 1996. С. 117–129.

³ См.: ГИЦ МВД РФ. Сведения за 1997 год о лицах, совершивших преступления. Форма 2. 34/4-т-216.

широко освещены в литературе, в том числе в работах А. Б. Сахарова, А. И. Долговой, К. К. Горянинова, А. А. Габiani, Э. Э. Раска и других⁴. Учеными разработана и методика изучения территориальных особенностей преступности⁵. В работах отдельных авторов рассматриваются также региональные различия преступности среди несовершеннолетних⁶. Однако проблемы предупреждения подростковой преступности в территориальном разрезе в целом исследованы еще недостаточно⁷.

В настоящее время актуальность проблемы изучения и разработки мер противодействия преступности на региональном уровне значительно возросла. Дефицит материальных и финансовых средств в области профилактики преступлений обострил потребности практики в научной информации о количественно-качественных характеристиках преступности и определяющих ее состоянии факторах в разрезе конкретной территории для выработки региональных, местных программ борьбы с преступностью, концентрации ограниченных ресурсов на наиболее главных на текущий момент направлениях.

В связи с образованием федеральных округов возникла потребность в анализе криминогенной обстановки не только в пределах одного субъекта Федерации, но и более крупном региональном масштабе – по округам. Как известно, состояние преступности несовершеннолетних можно оценить только по раскрытой части преступлений. В 2002 г. удельный вес преступлений, совершенных подростками и при их соучастии, от раскрытой их части по России составил 9,2%, а в Центральном федеральном округе – 8,3%; Северо-Западном – 9,4%, Южном – 5,7%, Приволжском – 9,7%; Уральском, Сибирском и Дальневосточном – по 11,0%. Еще значительнее

⁴ См.: Сахаров А. Б. Опыт изучения влияния социальных условий на территориальные различия преступности // Социологические исследования. 1977. № 1; Горяинов К. К., Кондратюк Л. В. Проблемы прогнозирования преступности в региональном разрезе // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1983. Вып. 94; Габiani А. А., Гачечиладзе А. И. Некоторые вопросы географии преступности. Тбилиси, 1982; Раска Э. Э. К вопросу построения программы криминологической профилактики преступности в регионе (на примере Эстонской ССР). Тарту, 1988; Территориальные различия преступности и их причины / Под ред. А. И. Долговой. М., 1987.

⁵ См.: Методика изучения территориальных различий преступности и их причин. М., 1989.

⁶ См.: Социальные и правовые вопросы предупреждения правонарушений несовершеннолетних: Сборник научных трудов. М., 1993. С. 25–42; Вопросы изучения и предупреждения преступности несовершеннолетних: Сборник научных трудов. М., 1970. С. 33–48.

⁷ За исключением проблем противодействия правонарушениям и преступлениям подростково-молодежных группировок в крупных и сверхкрупных городах в форме групповых хулиганских действий и массовых беспорядков, в частности при проведении футбольных матчей и иных массовых мероприятий. См., напр.: Антонян Ю. М., Давиладзе М. Ж., Эминов В. Е. Указ. соч.; Булатов Р.М., Шеслер А.В. Указ. соч.; Обеспечение безопасности при проведении футбольных матчей // Сборник материалов о положительной практике работы органов внутренних дел России и правоохранительных органов зарубежных стран. М., 1994. С. 102–106.

разница отмечается при анализе по субъектам Федерации. Амплитуда колебания этого показателя составляет от 1,2% в Республике Ингушетия; 2,9% – Карачаево-Черкесской Республике; 3,7% – г. Москве; 3,8% – Краснодарском крае; до 14,6% – в Ивановской области; 15,1% – в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе; 15,9% – Республике Хакасия; 17,0% – Корякском автономном округе⁸.

Социально-экономические, нравственно-этические и этнические условия, обычаи, традиции в регионах имеют свои особенности. Изучение этих процессов, их влияния на преступность – одна из сложных и в то же время необходимых задач.

Жизнедеятельность несовершеннолетних протекает в трех основных сферах: в семье, учебном заведении или на предприятии, в неформальных или формальных группах по месту жительства. Каждая сфера вносит свой вклад в формирование и развитие личности. Чтобы проследить путь несовершеннолетнего по наклонной плоскости – к преступлению, требуется анализ обширного исследовательского материала.

В Воронежской, а затем в других областях Центрального Черноземья четверть века назад (в 1975 г.) был применен нетрадиционный метод изучения личности несовершеннолетнего преступника и характера воздействия на него ближайшего окружения. С помощью разработанной информационно-аналитической системы «Подросток» удалось установить прямую связь между личностью преступника и социальной средой, происходящими в обществе процессами⁹.

Карточка – носитель информации, заполняемая в ГРОВД сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних и следователями, содержит обширные сведения о несовершеннолетнем, совершившем преступление, общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность; об особенностях микро- и макросреды, где проходила его жизнедеятельность; о мотивах, потребностях и интересах подростка, профилактических и уголовно-правовых мерах и их эффективности и другие данные (68 позиций по несколько вариантов ответов). Проверенные в ГУВД, обработанные через компьютерную технику, представленные в форме выходных таблиц, эти сведения позволяют осуществлять типологию личности несовершеннолетнего преступника и семьи на конкретной территории, дают возможность на научной основе вносить коррективы в общие и индивидуальные планы по профилактике преступности среди несовершеннолетних.

⁸ См.: Сведения за 2002 г. о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях. Форма 1(450). М.: ГИЦ МВД РФ.

⁹ См.: Лелеков В. А. Региональные криминологические исследования проблем борьбы с преступностью несовершеннолетних на основе информационно-аналитических систем. Дис... канд. юрид. наук. М., 1991.

Изучение показывает, что в каждом регионе имеется свой опыт по тем или иным направлениям профилактической работы среди несовершеннолетних.

В целях совершенствования и координации работы по профилактике безнадзорности и правонарушений в школах г. Камышина Волгоградской области введены ставки заместителей директоров по правовому воспитанию. Центром профилактической работы являются кабинеты правового воспитания, в которых собраны материалы, отражающие совместную работу отделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, папки с документацией, планы работы, картотеки и т. д.

За счет единиц помощников участковых уполномоченных милиции в 20 школах г. Камышина, а в 15 школах г. Волжского за счет местного бюджета введены единицы «школьных» инспекторов. Их основная задача – активизация деятельности по предупреждению преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних, улучшение взаимодействия с учебными заведениями.

За каждым «школьным» инспектором закреплена школа и прилегающая к ней территория. Присутствие в школе сотрудника милиции позволяет своевременно оказывать необходимое правовое воздействие на несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности, попавших под негативное влияние или склонных к совершению правонарушений. Инспекторам вменено в обязанности оказание методической и практической помощи педагогам в организации работы по предупреждению правонарушений и других негативных проявлений среди несовершеннолетних, совершенствование форм и методов этой деятельности, выявление учащихся, склонных к совершению преступлений и иных правонарушений, родителей, не выполняющих обязанностей по воспитанию детей, групп подростков негативной направленности, внесение предложений о постановке их на внутришкольный учет, проведение с ними профилактической работы.

Программа по введению в общеобразовательных учреждениях инспекторов по делам несовершеннолетних разработана и реализуется в ГУВД Ставропольского края. Постановлением главы администрации г. Ставрополя в штат ПДН органов внутренних дел города введены 16 штатных единиц инспекторов по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Для работы в школах, основной задачей которых является проведение профилактической работы, а также пропаганда правовых знаний в подростковой среде.

Школьные участковые инспектора введены также в Республике Ингушетия и Краснодарском крае. Анализ итогов работы школьных инспекторов показал, что их деятельность привела к снижению противоправной активности со стороны учащихся школ. Намечились тенденции к общему оздоровлению криминогенной обстановки и на территориях, прилегающих к школам.

В Краснодарском крае на протяжении ряда лет в каникулярное время успешно функционируют военно-спортивные лагеря для «трудных» подростков. В оборонно-спортивных сборах «Надежда» (на базе учебного центра Краснодарского юридического института МВД России) в 2002 г. приняли участие 1200 подростков, состоявших на учете в органах внутренних дел и комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. По инициативе ГУВД и комитета по делам молодежи администрации края ежегодно проводится летняя смена в Центре летнего оздоровления «Маяк» Темрюкского района для девочек-подростков группы «риска», оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В 2003 г. в лагере отдохнули 183 девочки из 12 районов края.

В Ростовской области в целях координации усилий заинтересованных министерств и ведомств по повышению эффективности борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, формирования единого межведомственного информационного поля о таких детях создан банк данных, в который внесены материалы о 1511 неблагополучных подростках. Эти сведения позволили более целенаправленно вести работу по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. В 2002 г. на эти цели из бюджета области было направлено 21 млн руб. В области открыто 7 новых учреждений социальной помощи семье и детям, а также приют и 5 реабилитационных отделений для детей с ограниченными возможностями. В этих учреждениях получили помощь, поддержку, прошли реабилитацию более 2,5 тыс. беспризорных детей. Регулярный медицинский контроль позволил выволить из неблагополучных семей свыше 1 тыс. мальчишек и девчонок. Взяты на учет около 3 тыс. несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей.

Мы уже отмечали, что существует противоположная точка зрения на возрождение некоторых форм работы с несовершеннолетними советского периода. Представляется, что в этом есть необходимость, о чем свидетельствует региональный опыт.

В г. Иркутске сохранены привычные для педагогов ученические комитеты, институты старост класса. Сферы деятельности ученического самоуправления достаточно разнообразны: организация досуга, помощь педагогам в улучшении дисциплины; организация дежурства по школе, наведение порядка и т. д.

Повсеместно в субъектах Российской Федерации вновь увеличивается число создаваемых спортивно-оздоровительных лагерей для несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел.

Но эта работа требует особого внимания и контроля.

Не секрет, что к подросткам с отклоняющимся поведением проявляет интерес и организованная преступность. В Хабаровском крае возле г. Комсомольска-на-Амуре организованной преступностью на одном из островов реки Амур был создан лагерь для воспитания своей смены, который по

кликче одного из преступных авторитетов получил название «Остров Джема». Вербовка «подходящих» подростков велась и на территории Приморского края. В лагере подростков учили совершать кражи, прививали воровские традиции. Лагерь был создан как военно-спортивный и действовал под видом работы с трудными подростками.

Характерным для Приморья является сращивание спортивной среды с криминальной. Многие ранее известные спортсмены входят в состав организованных преступных групп, на свои деньги содержат спортзалы, которые посещают подростки.

Последнее время несовершеннолетние часто вступают в неизвестные организации, где их заставляют сбрасываться на «общак», чтобы помочь попавшим в детскую воспитательную колонию. При этом деньги никогда не доходят до воспитанников. Поэтому среди молодежи Сахалинской области проводилась акция «Собери посылку в колонию» координационным советом по проблеме криминализации подростковой среды. Желающие могли сами принести в здание УИН одежду, обувь, художественную и учебную литературу.

Проблемой Приморского края является вовлечение малолетних в проституцию и педофилию. По данным за 2003 г., в г. Владивостоке существует около 300 фирм с численностью сотрудниц в среднем по десять человек в каждой. Фирмы существуют недолго (около 2 лет), а затем закрываются, перепродаются другому покупателю, меняют название. Стоимость фирмы колеблется от 500 долларов до 2 тыс. долларов США в зависимости от ее доходов. Стоимость услуг вызова на дом колеблется от 290 до 350 рублей за час. Однако из этих денег девушки получают не более 30%. Поэтому в г. Владивостоке в основном процветает так называемая уличная проституция. Рабочий день уличных проституток продолжается от 10 до 12 часов. Риск физического насилия среди них гораздо выше, чем среди тех, которые работают в фирмах. По данным УВД Приморского края, в 2000 г. были зарегистрированы 11 убийств проституток, совершенных с особой жестокостью. Среди проституток 10,5% составляют несовершеннолетние, 50% – девушки в возрасте 18–28 лет. Две трети проституток не являются жителями г. Владивостока. Значительная часть несовершеннолетних проституток – это дети, сбежавшие из дома.

В этом регионе России накоплен положительный опыт проведения комплексных целевых профилактических операций. Повсеместно созданы межведомственные временные оперативные штабы по предупреждению и пресечению детской безнадзорности и беспризорности.

В Санкт-Петербурге и Ленинградской области штабом разработана «Карта учета безнадзорного несовершеннолетнего», в которой отражен механизм взаимодействия субъектов профилактики по ликвидации причин и условий безнадзорности.

В некоторых городах Южного федерального округа в летнее время проводятся операции в местах дислокации оздоровительных учреждений. В результате мероприятий в рамках операции «Курорт-2002» за период с мая по сентябрь 2002 г. не допущено каких-либо чрезвычайных происшествий и преступлений на территории летних оздоровительных учреждений.

В условиях подготовительной работы по воссозданию в стране ювенальной юстиции представляет интерес опыт Воронежской области, в частности, деятельность Ювенального центра, созданного в 1999 г. на базе Воронежского института МВД России при поддержке Министерства образования РФ, администрации Воронежской области и Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) в качестве региональной правозащитной и образовательной организации.

Целями Ювенального центра являются:

содействие разработке модели решения проблемы правовой защиты несовершеннолетних на примере отдельно взятого региона;

способствование снижению уровня противоправной деятельности несовершеннолетних;

развитие позитивной социальной, в том числе и правовой, ориентации несовершеннолетних;

повышение уровня правовой культуры и, как следствие этого, эффективности защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

В рамках этих целей Ювенальным центром реализуются следующие основные задачи.

1. Обучение несовершеннолетних основам ювенального права.

2. Подготовка и переподготовка специалистов для работы с несовершеннолетними в системе МВД России, Прокуратуры РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства труда и социальной защиты населения РФ, Министерства образования РФ и т. д.

3. Привитие практических навыков работы с детьми, имеющими отклонения в поведении, курсантам и слушателям ювенально-правовой специализации ВИ МВД России.

4. Разработка и создание соответствующих обучающих и контролирующих программ.

5. Подготовка методических рекомендаций для организации процесса обучения основам ювенального права.

6. Подготовка и издание учебной и учебно-методической литературы по вопросам правовой защиты семьи и несовершеннолетних.

7. Проведение социологических, правовых и других исследований, результаты которых станут основой процесса развития и обучения основам ювенального права различных категорий обучающихся.

8. Защита прав и законных интересов ребенка путем оказания бесплатных правовых консультационных услуг детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также их законным представителям.

9. Пропаганда основ ювенального права в образовательных учреждениях Воронежской области и региона.

10. Правовая помощь учреждениям по социально-реабилитационной работе с несовершеннолетними (консультации, работа с персоналом и несовершеннолетними).

11. Психологическая и педагогическая коррекция, а также медицинская профилактика и лечение детей с отклоняющимся поведением.

Для решения поставленных задач в структуре Ювенального центра созданы: консультационная группа; учебно-методический и исследовательский сектор, состоящий из учебно-методической группы, научной лаборатории и интернет-центра; лаборатория психокоррекции; Юридическая клиника.

Ювенальный центр является структурным подразделением института, к работе в котором привлечены: профессорско-преподавательский состав, видные отечественные специалисты в сфере защиты прав и законных интересов ребенка, практические работники, имеющие опыт работы с несовершеннолетними.

Функционирование центра осуществлялось по следующим направлениям.

1. Разработка и создание учебно-методических комплексов для подготовки специалистов по работе с несовершеннолетними.

В состав данных комплексов включены: учебные программы, тексты лекций и дидактический материал по курсам «Правовая защита семьи и несовершеннолетних», «Ответственность несовершеннолетних по российскому праву», «Предупреждение правонарушений и преступлений несовершеннолетних и наркотизма», «Введение в специальность», «Организация деятельности оперативных аппаратов и подразделений по делам несовершеннолетних», «Проблемы предварительного расследования по делам несовершеннолетних» и др.

Сотрудниками Ювенального центра разработаны и созданы компьютерные обучающие и контролирующие программы по основам ювенального права для детей и специалистов, работающих с несовершеннолетними («Энциклопедия ювеналиста» в двух частях, тесты для различных категорий обучающихся); подготовлен комплекс учебных и учебно-методических пособий под общим названием «Юристу-ювеналисту».

2. Организация и проведение занятий по ювенальному праву с детьми-сиротами и детьми – социальными сиротами, оставшимися без попечения родителей, подростками с отклоняющимся поведением (совершившими административные правонарушения), учащимися общеобразовательных и средних профессиональных учебных заведений.

В целях обучения ювенальному праву оборудованы и соответствующим образом оснащены учебные аудитории, учебные и методические кабинеты, а также интернет-класс.

3. Организация и проведение постоянно действующих семинаров по правовой защите несовершеннолетних, обучению основам ювенального права и ювенальной юстиции специалистов по работе с несовершеннолетними органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Так, в течение 2001 г. сотрудниками Ювенального центра при поддержке Министерства образования РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, администрации Воронежской области и Института «Открытое общество» проведено 8 учебно-практических семинаров.

4. Организация специализированного многосменного детского правозащитного спортивно-оздоровительного центра (ДПСОЦ) «Ювеналист» на загородной базе «Дон» ВИ МВД России в каникулярный период для обучения различных категорий несовершеннолетних основам ювенального права, правовой и социальной защите с привлечением к работе с детьми курсантов и слушателей ювенально-правовой специализации института. В 2000–2001 гг. были проведены две летние смены ДПСОЦ «Ювеналист» и в целях закрепления полученных знаний участниками смен организована Весенняя правовая школа воспитанников ДПСОЦ «Ювеналист» «Защити себя сам».

Кроме организации отдыха, оздоровления и обучения детей, имеющих отклонения в поведении (именно для этой категории несовершеннолетних проводятся смены), для института ДПСОЦ «Ювеналист» одновременно стал площадкой для отработки педагогических, правовых и психологических навыков работы с детьми, имеющими отклонения в поведении.

Одним из важных структурных подразделений Ювенального центра является Юридическая клиника, созданная благодаря поддержке Министерства образования РФ, администрации Воронежской области и Института «Открытое общество». В ее работе принимают участие опытные консультанты из числа профессорско-преподавательского состава и курсантов и слушателей ювенально-правовой специализации юридического факультета ВИ МВД России.

Деятельность Юридической клиники направлена на повышение уровня правовой культуры, правового воспитания ребенка и его родителей, правовую защиту детей-сирот и детей – социальных сирот, подготовку и переподготовку специалистов по работе с несовершеннолетними, что, в свою очередь, способствует созданию эффективной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в регионе.

Перед Юридической клиникой поставлены следующие цели:

оказание юридической и психологической помощи на безвозмездных началах несовершеннолетним, их родителям и другим законным представителям;

модернизация системы юридического и психолого-педагогического образования, повышение правовой и педагогической культуры курсантов и

слушателей ювенально-правовой специализации для совершенствования правоприменительной практики;

формирование высоконравственной личности будущего специалиста с активной жизненной позицией в профессиональной деятельности;

практическая отработка курсантами и слушателями ювенально-правовой специализации навыков правовой квалификации в жизненных ситуациях, требующих юридического разрешения;

популяризация через средства массовой информации деятельности Юридической клиники, а также основ ювенального права.

В основе организации деятельности клиники лежат следующие правовые принципы: а) законность; б) гуманизм; в) защита прав и свобод человека; г) добровольность работы в клинике; д) тайна сведений, доверенных гражданами сотрудникам клиники; е) независимость клиники в осуществлении своих функций; ж) добросовестное выполнение взятых на себя обязательств; з) самоуправление; и) демократизм.

При подготовке к работе Юридической клиники поэтапно был проведен целый ряд организационных и содержательных мероприятий:

проведен мониторинг основных трудных жизненных ситуаций, требующих юридического разрешения, с которыми сталкиваются несовершеннолетние и их родители;

подготовлены методические материалы для консультантов юридического цикла (методические рекомендации в области гражданского, семейного, трудового, административного, уголовного, гражданского-процессуального, уголовно-процессуального и других отраслей права; образцы процессуальных документов, справочная юридическая литература и др.) и психолого-педагогического цикла (методики, бланки и методические рекомендации по психодиагностике, психокоррекции, аудиоматериалы для проведения тренингов по психокоррекции);

разработана технология учета граждан, обратившихся в Юридическую клинику и получивших квалифицированную консультацию;

проведены учебно-практические занятия с консультантами из числа курсантов и слушателей ювенально-правовой специализации;

подготовлено помещение для работы клиники.

Анализ работы клиники позволяет выделить основные юридические проблемы, с которыми обращались граждане: защита жилищных прав несовершеннолетних; вопросы, касающиеся собственности на землю; защита прав потребителя; сохранение тайны усыновления; возмещение имущественного вреда, в том числе при ДТП; правомерность действий сотрудников правоохранительных органов (при задержании и установлении личности, в ходе исполнительного производства по гражданским делам и др.); возможность снятия с учета в подразделениях по делам несовершеннолетних; разъяснение порядка разрешения дела в суде; оформление наследства; получение гражданства РФ.

Среди проблем психолого-педагогического характера можно выделить следующие: гармонизация отношений в семье; взаимоотношения в новом коллективе (конфликт с начальником); употребление алкоголя и наркотиков; применение физической силы родителями в отношении ребенка и другие конфликты с родителями; консультирование по вопросу развития одаренного ребенка; взаимоотношения с соседями; гипертрофированное чувство страха перед представителями властных структур и др.

Учитывая тот факт, что большинство обращений связано с употреблением несовершеннолетними наркотиков, сотрудниками клиники разработана программа четырехдневных деловых игр и учений по проблеме наркозависимости, подготовлен буклет с описанием характерных симптомов нарко- и алкогольной зависимости несовершеннолетних.

Помимо непосредственно оказания консультационных услуг сотрудниками юридической клиники организуются встречи с социальными педагогами и заместителями директоров общеобразовательных школ г. Воронежа по воспитательной работе.

Основными результатами работы Юридической клиники стали:

- проведение коррекционных занятий с курсантами и слушателями ювенально-правовой специализации;

- разработка рекомендаций по оптимизации учебно-воспитательного процесса по ювенально-правовой специализации;

- накоплен опыт оказания юридических и психолого-педагогических консультационных услуг несовершеннолетним и их законным представителям.

Проанализировав работу клиники, можно прийти к выводу о целесообразности расширения сферы услуг в направлении профилактики наркомании и других видов зависимости несовершеннолетних и пропаганды здорового образа жизни, по оказанию квалифицированной юридической помощи, повышению уровня правовой культуры и правового воспитания несовершеннолетних и их законных представителей.

4.2. Зарубежный опыт организации профилактики правонарушений несовершеннолетних и возможности его использования в отечественной практике

Для разработки мероприятий по совершенствованию деятельности заинтересованных государственных органов, а также подразделений и служб милиции, направленной на предупреждение преступности несовершеннолетних, большое значение имеет опыт зарубежных правоохранительных структур. Изучение такого опыта показывает, что во многих государствах весьма эффективно используются самые разнообразные формы и методы профилактической работы с подростками, да и организация этой деятельности представляет существенный интерес.

Учитывая тенденции открытости и интеграции в борьбе с преступностью, весьма интересным и полезным представляется опыт целого ряда стран, принявших за основу борьбы с детской преступностью **модель ювенальной юстиции**.

Понятия ювенальной юстиции в российском законодательстве на сегодняшний день пока нет. Как известно, юстиция (от лат. *justitia* – производное от *jus* – право и буквально означающее справедливость, законность) – термин, служащий для обозначения судебного ведомства (Министерство юстиции), совокупность судебных учреждений¹⁰. Ювенальный (от лат. *juvenalis* – юный) – неполовозрелый¹¹.

Несовершеннолетний – тот, кто не достиг определенного возраста, с которым закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т. е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности.

Возраст несовершеннолетия не является универсальным для всех государств мира. Обычно это 18 лет. Но есть страны, где совершеннолетними считаются лица, достигшие возраста 15, 20 лет и даже 21 года. Поэтому, когда о возрастной группе несовершеннолетних идет речь в международно-правовых актах, обычно границей несовершеннолетия указывается 18 лет, после чего делается оговорка: «если иной возраст не установлен национальным законодательством» (до 18 лет (в Панаме, Перу, Бельгии, Мексике и др.).

Получить четкие данные о минимальном возрасте уголовной ответственности, установленном в разных странах, на удивление трудно. В частности, за одним таким «возрастом» иногда скрывается другой, иными словами, официальный минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности оказывается выше возраста, по достижении которого малолетний правонарушитель может столкнуться с системой правосудия.

Например, минимальный возраст уголовной ответственности по национальным законам варьирует от 7 лет (в Австралии, Иордании, Ирландии, Пакистане и др.). Во Франции такой минимальный возраст – 13 лет, но дети в возрасте от 10 до 12 лет тоже могут предстать перед судьей по делам несовершеннолетних, хотя он вправе налагать лишь меры воспитательного характера или надзора, такие как пробация, если ребенок считается относящимся к группе риска. В других случаях понятие минимального возраста применимо ко всем правонарушениям, кроме тяжких преступлений.

В некоторых странах с низким минимальным возрастом существует «многоступенчатая» система, по которой для разных возрастных групп предусмотрены разные меры воздействия. Так, в Иордании, где минималь-

¹⁰ См.: Юридический словарь. М., 1956. С. 636.

¹¹ См.: Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 610.

ный возраст – 7 лет, к правонарушителям до 12 лет в принципе применимы лишь меры надзора и «наблюдения за поведением».

В некоторых странах минимальный возраст вообще не установлен, что, в принципе, позволяет привлекать ребенка к уголовной ответственности с момента рождения. Там, где он установлен, между странами существуют поразительные различия.

Комитет по правам ребенка ООН постоянно указывает на желательность установления минимального возраста уголовной ответственности на как можно более высоком уровне. Он, в частности, подверг критике страны, в которых такой возраст установлен на уровне 10 лет или ниже. Но при этом уровень, на котором установлен такой возраст, не является автоматическим показателем характера обращения с ребенком в случае совершения им правонарушения.

Так, например, в Шотландии, где возраст уголовной ответственности – 8 лет, прогрессивная система «слушаний по делам детей» фактически позволяет детям до 16 лет, и даже многим детям в возрасте 16 и 17 лет, совершившим правонарушения (исключая тяжкие преступления), избежать контакта с формальной системой правосудия, а также нацелена на меры, не связанные с лишением свободы. Для сравнения можно привести Румынию, где возраст уголовной ответственности установлен на уровне 14 лет, но ребенок, достигший этого возраста, за аналогичное правонарушение предстает перед судом и может быть приговорен к лишению свободы, или Гватемалу, где минимальный возраст – 18 лет, но где ребенка младше этого возраста за правонарушение могут на длительный срок поместить в «общественно-воспитательное» исправительное учреждение. В общем, возраст уголовной ответственности не всегда служит аккуратным показателем того, является ли позиция репрессивной или воспитательной.

Именно так определяют несовершеннолетие Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила ООН 1984 г.).

Термин «несовершеннолетний» – порождение национальных законодательств, поэтому часто можно встретить синонимы этого термина: ребенок, подросток, частично дееспособный и т. д. Это надо иметь в виду, чтобы не принять как не относящиеся к несовершеннолетним те или иные национальные законы или международно-правовые акты. Например, самый универсальный документ о защите детства – Конвенция ООН по правам ребенка 1989 г. – разъясняет, что под ребенком понимается несовершеннолетний в возрасте до 18 лет. Тем самым Конвенция 1989 г. распространяется на всю возрастную группу несовершеннолетних, а не только на детей, как это можно предположить, исходя из ее наименования.

Понятие «ювенальная юстиция» во всем мире связывается с главным ее звеном – судом по делам несовершеннолетних, что определяет понятие юстиции как правосудия.

Система судов для несовершеннолетних впервые была введена в США в штате Иллинойс (Закон от 1 июля 1899 г., первый проект Закона – в 1891 г.), это было воспринято как радикальное новшество. Цель этих судов заключалась не столько в том, чтобы судить преступников, сколько в том, чтобы находить решение, наилучшим образом соответствующее интересам ребенка и общества. Чтобы оградить ребенка от огласки, заседания были закрытыми. Суд по делам несовершеннолетних мог принимать профилактические меры к «потенциальным правонарушителям» (детям, склонным к совершению преступлений) и приговаривать к неопределенному сроку заключения, чтобы каждый ребенок «перевоспитывался» столько времени, сколько требуется.

Такая практика вскоре распространилась по всей стране (к 1924 г. специальные суды возникли во всех штатах США, кроме двух) и быстро нашла применение за ее пределами.

Таким образом, в начале XX столетия национальные суды для несовершеннолетних возникли в Северной Америке, Европе, Африке, Азии и даже Австралии.

Лига Наций констатировала, что такие суды существуют в 30 странах. В их задачу входило, прежде всего, перевоспитание юных правонарушителей. В 1910 г. автономная судебная система по делам несовершеннолетних создается в России.

Исследования, проведенные в тот период целым рядом ученых, показали, что если до создания системы ювенальной юстиции во многих странах (Англия, Германия, Россия, Франция и др.) последовательно происходил резкий рост преступности несовершеннолетних, то уже в первые годы деятельности ювенальных судов этот рост или прекратился, или заметно снизился.

Об этом наглядно свидетельствует статистика тех лет, приведенная известным российским исследователем П. И. Люблинским в монографии «Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте»¹².

Обобщив свои многолетние исследования феномена преступности несовершеннолетних до и после создания ювенальной юстиции в целом ряде стран, П. И. Люблинский сделал три вывода об исторической ценности тогда еще новой судебной юрисдикции. Его выводы, думается, важны и для юристов России XXI в.

Главное значение создания судов по делам несовершеннолетних состояло, по мнению П. И. Люблинского¹³, в том, что они получили функцию изучения личности несовершеннолетних правонарушителей и причин их правонарушений.

Не менее важным было влияние вновь созданной ювенальной юстиции

¹² Люблинский П. И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте. М., 1923. С. 17–19.

¹³ Там же. С. 11.

на уголовную политику государств в отношении несовершеннолетних. Хотя в законах и были отдельные охранительные нормы в отношении детей и подростков, все же в целом уголовная политика применительно к «ранней преступности» несовершеннолетних была карательной и осуществлялась с помощью наказаний. Смягчение ее произошло именно под флагом ювенальной юстиции.

Деятельность судов для несовершеннолетних во всех странах предоставила специалистам полную и регулярную судебную статистику, которая свидетельствовала в пользу новых судов, подтверждая их эффективность¹⁴.

По иронии судьбы, именно в Соединенных Штатах Америки целесообразность специальных судов по делам несовершеннолетних в настоящее время все чаще подвергается сомнению.

В международных стандартах нигде не содержится прямого требования о создании специальных отдельных судов по делам несовершеннолетних. Это объясняется чисто практическими соображениями. Подавляющее большинство стран никогда не проводили такого различия и не приняли бы эту норму. Тем не менее в этих странах суды всегда слушают дела несовершеннолетних в иных условиях (например, на закрытых заседаниях) и приговаривают детей к иным или более мягким наказаниям, чем взрослых.

И все же в этих стандартах более или менее явно подразумевается, что для соблюдения современных требований необходима совершенно новая система, соответствующая названию «правосудия в отношении несовершеннолетних».

В большинстве стран издавна так или иначе признавалось, что со вступившими в конфликт с законом «детьми» следует обращаться иначе, чем со взрослыми. В Норвегии, например, уже в Уголовном кодексе XIII века говорилось, что «взрослым за воровство можно отрубать обе руки, а детям – «только» одну». В настоящее время дети, обвиняемые в правонарушении, имеют право на такое обращение, которое в полной мере учитывает их возраст, обстоятельства и потребности, но при этом не жертвует и основными элементами общего права человека на справедливое судебное разбирательство, за исключением права на открытый судебный процесс, от которого несовершеннолетние отказываются ради защиты своей частной жизни.

Несомненный интерес в этом плане представляет шведская судебная система. Она подразделена на две – это местный суд, который отвечает за уголовные и гражданские дела, и местный административный суд.

В Швеции существует 95 местных судов и 22 местных административных суда. В Стокгольме и окрестностях примерно 7 местных и 1 административный суд. Почти в каждом местном суде есть какие-то отдельные су-

¹⁴ Остапенко Н. И. Ювенальная юстиция как модель системы профилактики преступности несовершеннолетних: зарубежный опыт решения проблемы и возможности его использования в отечественной практике // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: Сборник материалов. М.: Академия управления МВД России, 2002. С. 101.

ды, которые специализируются по делам несовершеннолетних, или даже таких судей несколько в зависимости от количества ювенальных правонарушений.

В шведской системе профилактики действуют 32 ювенальных центра и национальный совет, который руководит этими центрами. Они имеют открытые и закрытые программы, которые занимаются молодежью после того, как было принято решение местного суда или местного административного суда. В Швеции нет приютов. Местные сообщества, благодаря программе социального обслуживания, либо покупают какие-то места в частных учреждениях для лиц, требующих лечения или определенного пребывания, или же есть общественные центры со своим собственным режимом. Таким образом, отдел по социальному обеспечению муниципального образования контролирует эти частные или общественные организации.

В Румынии действуют по месту работы и жительства судебные комиссии, рассматривающие дела о правонарушениях несовершеннолетних и молодежи.

В Польше в 1982 г. созданы семейные суды, которые рассматривают дела в отношении несовершеннолетних, как совершивших преступления, так и находящихся в состоянии деморализации.

В Японии действуют семейные суды и пункты по руководству детьми – административные органы, находящиеся в ведении Министерства народного благосостояния, призванные принимать активное участие в деятельности по ранней профилактике преступности.

Практика показывает, что во многих государствах семейные суды действуют очень эффективно. В них рассматривается весь комплекс вопросов, связанных с семьей и детьми. Преимущество семейных судов состоит в том, что там работают юристы, психологи, педагоги, социологи, имеющие не только глубокие профессиональные знания, но и опыт работы в этой области.

Зарубежная практика работы с несовершеннолетними правонарушителями представляет серьезный интерес не только для правоохранительных органов России. Ее изучение важно для определения государственной политики борьбы с преступностью, совершенствования правовых регуляторов общественных отношений и разработки мер повышения эффективности взаимодействия самых разных структур нашего общества в этом направлении.

Но наиболее важный и обобщенный вывод всей идеи создания и развития зарубежной ювенальной юстиции заключается в том, что ювенальный суд – это специализированное учреждение, законодательно наделенное функцией организации и координации деятельности не только судей, которые рассматривают конкретные дела гражданские, уголовные, административные, но и которое объединяет в себе различные социальные службы,

специальных работников полиции, прокуратуру, адвокатуру, пенитенциарные учреждения, центры временной изоляции и помощи, культурно-массовые и спортивно-зрелищные учреждения, а также церковь, то есть те социальные институты, которые призваны поддержать несовершеннолетнего подростка и оказать ему всестороннюю помощь.

Таким образом, зарубежный ювенальный суд, как собирательная субстанция, это не что иное, как орган, координирующий и организующий деятельность субъектов, включенных в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних, обладающий полной информацией о детях, включая судебную и полицейскую статистику, данные социальных служб, органов образования и других.

Изучение современного опыта ювенальных судов США, Англии, Франции, Германии, Австралии и других стран свидетельствует, что они превратились в центры инициирования и разработки государственных и региональных программ, направленных на оздоровление ситуации с преступностью и безнадзорностью несовершеннолетних, оказание им помощи.

Обладая полным объемом информации в этой сфере, ювенальные суды занимают активные позиции в совершенствовании законодательства. Так, они обладают законным правом требовать исполнения своих решений и предписаний от тех субъектов и лиц, на которых законом возложены обязанности по воспитанию, социальной защите и профилактике правонарушений несовершеннолетних.

В настоящее время идея создания ювенальной юстиции в нашей стране стала реальностью. В феврале 2002 г. в Государственной Думе Федерального Собрания обсужден законопроект о ювенальных судах в России. Реализация данного института позволит, как представляется, не только восстановить прерванную в советский период идею существования ювенальных судов, но и качественно изменить подходы к организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом.

Упор на воспитательные методы привел к ограничению прав полиции и принятию во многих странах законов, оберегающих интересы подростков.

Наиболее яркий пример в этом плане являются собой США. В соответствии с существующими законами в большинстве штатов США полиция запрещено снимать отпечатки пальцев у несовершеннолетних и фотографировать их при задержании. В некоторых штатах такая процедура допускается, но она оказывается бесполезной, поскольку ФБР не принимает на хранение карточки с отпечатками пальцев несовершеннолетних. Малолетним преступникам это хорошо известно, и они чувствуют себя в безопасности до тех пор, пока вновь не попадают в руки полиции.

Полиция, не имея фотографий и дактилоскопических данных, не в состоянии установить факт участия подростков в других преступлениях, в связи с чем она и не отражает это в материалах расследования, представляемых в суд. В свою очередь судьи рассматривают их как впервые престу-

пивших закон, тогда как у многих из них за плечами десятки краж, грабежей и пр. Большинство задержанных малолетних правонарушителей выходят на свободу еще до суда или передаются под надзор полиции, и лишь некоторые из них строго наказываются.

Сторонники жестких мер предлагают предоставить полиции право снимать отпечатки пальцев у задержанных несовершеннолетних преступников, чтобы она могла передавать в распоряжение судов полное досье на них. Конгресс США, по их мнению, должен обязать ФБР принимать на хранение отпечатки пальцев всех задержанных, независимо от их возраста. По мнению ряда специалистов, следует также увеличить штаты сотрудников полиции, осуществляющих надзор за условно освобожденными подростками.

Сторонникам воспитательных мер эти рекомендации кажутся излишне строгими и неоправданно жестокими. Особенно серьезное опасение вызывает у них тот факт, что реализация этих предложений приведет к увеличению количества несовершеннолетних, заключенных в тюрьмах, камерах предварительного заключения, исправительных центрах, где они будут находиться вместе со взрослыми преступниками. Отрицательные последствия совместного пребывания в тюрьмах взрослых и подростков, по их мнению, слишком хорошо известны, чтобы делать ставку на наказание в ущерб превентивным и воспитательным мерам.

За рубежом многие специалисты (врачи, педагоги, психологи) считают, что лишение подростка свободы – это крайняя мера. Предупреждение преступности среди несовершеннолетних путем активного воздействия на их поведение и образ жизни, а также на образ мышления – вот путь, который может дать положительные результаты.

По их мнению, ужесточение наказаний не может рассматриваться как эффективный путь решения проблемы роста масштабов преступности среди несовершеннолетних.

В этой связи большой интерес представляет деятельность субъектов системы профилактики несовершеннолетних, особенно полицейских структур, в зарубежных государствах. Опыт, формы и методы их работы весьма полезны для разработки путей совершенствования профилактики со стороны органов внутренних дел России.

История становления и развития специальных служб и подразделений полиции, занимающихся борьбой с детской преступностью, тесно связана с деятельностью Интерпола.

Руководствуясь выводами и рекомендациями ООН по предупреждению преступности несовершеннолетних и молодежи, Генеральный секретариат Интерпола в конце 60-х годов приступил к исследованию проблемы в международном масштабе. Генеральная Ассамблея Интерпола на 36-й сессии (Киото, 1967 г.), 37-й сессии (Тегеран, 1968 г.), 39-й сессии (Брюссель, 1970 г.) ставила вопрос о необходимости изучения состояния молодежной преступ-

ности и мер противодействия ей в странах, входящих в систему международной уголовной полиции.

На 48-й сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола, состоявшейся в 1979 г. в городе Найроби (Кения), на основании данных, полученных от национальных полицейских органов, был подготовлен обзор о состоянии преступности несовершеннолетних и молодежи в основных капиталистических и развивающихся странах в период 1974–1977 гг., а также разработана программа дальнейшего изучения преступности среди лиц данной категории на последующие годы. В качестве одного из предложений, содержащихся в циркулярном письме от 4 декабря 1978 г., в адрес национальных полицейских бюро Генеральный секретариат Интерпола высказался за передачу в Интерпол информации, содержащей сведения о новых приемах и методах в деятельности полиции по предупреждению преступности среди молодежи и изменениях в законодательстве по привлечению к уголовной ответственности и исполнению наказания несовершеннолетних правонарушителей.

Сессия Интерпола констатировала, что в связи с прогрессирующим ростом детской и подростковой преступности полицейские власти государств, представивших отчеты, приступили к созданию специальных подразделений, занимающихся предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних.

Одним из первых мероприятий, проведенных в рассматриваемой области, явилось выделение специальных сотрудников полиции (чаще всего женщины), которые отвечают за координацию профилактической деятельности среди молодежи, осуществляемой местными правоохранительными органами, учебными заведениями и другими учреждениями (организации учителей и родителей, школы, молодежные клубы и т.п.). При этом предполагалось, что предпочтительнее иметь несколько специально подготовленных сотрудников в разных управлениях полиции, чем создавать особое подразделение для работы с молодежью.

В то же время в некоторых государствах были созданы самостоятельные отделы, отряды, бюро для контроля за исполнением законодательства, касающегося несовершеннолетних. Помимо расследования преступлений, совершаемых молодыми людьми, эти подразделения полиции отвечают, в частности, за охрану тех подростков, которые оказываются жертвами преступлений. Такие подразделения комплектуются полицейскими: как женщинами, так и мужчинами.

Полицейские органы большинства зарубежных стран уделяют серьезное внимание вопросам профилактики молодежной преступности. Полиция всегда играла определенную роль в предотвращении правонарушений среди несовершеннолетних, а в настоящих условиях подобная функция приобрела особое значение. Однако еще полностью не решен вопрос о путях ее осуществления, что наглядно видно на примере Соединенных Штатов Америки.

В последнее время в США развернулась острая дискуссия по поводу методов борьбы с подростковой преступностью. Сторонники жестких мер заявляют, что за противозаконные действия несовершеннолетние должны нести соответствующее наказание.

В рамках поиска новых методов воспитания правосознания у подростков и предупреждения преступности несовершеннолетних большой интерес представляет опыт проведения такой работы в штате Аризона. В программе школ США предусмотрено изучение основ системы правосудия. В штате Аризона занятия проводятся в форме учебного суда. Разработаны пособия, которые определяют функции сотрудника полиции, работающего в школе, классного руководителя и самих учащихся. Между школьниками распределяются роли полицейских, адвокатов, свидетелей, присяжных заседателей, судей, журналистов и пр. В роли обвиняемого выступает сотрудник полиции, с которым школьники незнакомы. Игрой руководит полицейский с помощью классного руководителя.

Каждый участник получает папку с исходной информацией и репетирует свою роль до момента совершения «преступления». Никто из школьников не знает, где и когда оно произойдет. Элемент неожиданности, внезапности имеет большое значение, повышая эмоциональный накал эксперимента. Школьники решают довольно сложные проблемы в обстановке, приближенной к реальной.

Получив сообщение о «преступлении», школьники-«полицейские» начинают его расследование, ведут розыск преступника, который находится на территории школы, собирают улики. После «ареста» «правонарушителя» «дело» передается школьникам-«следователям» для дальнейшего рассмотрения и подготовки к слушанию в «суде». По запросу «следователей» в их распоряжение предоставляется заранее подготовленная информация – сведения о прошлом «преступника», карточки с отпечатками пальцев, данные врачебного осмотра.

«Обвиняемый» проходит через все этапы слушания «дела» в «суде», где роли прокурора, защитников и председателя «суда» также играют школьники. Каждое «дело» разбирается таким образом, чтобы небольшие погрешности, допускаемые участниками игры в силу их неопытности, не влияли на ход процесса. Однако если возникают серьезные ошибки, то дело прекращается на этапе предварительного слушания, а «преступник» признается невиновным.

На подготовку и проведение учебного суда уходит почти месяц, но затраты полностью себя оправдывают. Опыт показывает, что школьники, изучающие основы системы правосудия по этому методу, гораздо глубже усваивают материал, чем те, которые учат этот предмет по учебнику.

Кроме игры в суд используются и другие формы обучения – задания по математике и другим предметам с использованием сюжетов из полицейской практики, кукольные представления, проводимые старшеклассниками в

младших классах на темы права и обеспечения личной безопасности. Подобные формы работы способствуют установлению более тесного контакта между школьниками и представителями полиции и ведут к снижению преступности среди несовершеннолетних.

Полицейский департамент г. Вирджиния-Бич, третьего по величине быстрорастущего города в США, придает большое значение проблемам предупреждения преступности несовершеннолетних и работе с детьми и подростками. Внимание к воспитанию молодого поколения нашло свое отражение в разработке и проведении в жизнь трех специальных программ. Первая из них представляет собой учебный курс, предназначенный для учащихся начальной школы, который знакомит ребят с основными задачами правоохранительных органов, правами и обязанностями граждан, а также мерами обеспечения индивидуальной и коллективной безопасности. Курс предназначен для учащихся 4-х классов и включает в себя следующие основные темы: закон и преступность, безопасность жилища, магазинные кражи, вандализм и личная безопасность. В конце курса предусматривается проверка усвоения материала и выдача всем ребятам специальных удостоверений и значков. Учебный курс рассчитан на шесть уроков по 45 минут каждый и читается в течение трех недель (по два урока в неделю) специально подготовленными сотрудниками полиции, обязательно в форме (это считается важным фактором морального воздействия). Возраст детей – 10 лет – выбран не случайно, именно в этом возрасте сочетается необыкновенная восприимчивость и тяга к самостоятельности и независимости. Учебный материал подобран с учетом возрастных особенностей учащихся, в учебном процессе широко используются игровой материал и короткометражные фильмы. Разработчики программы считают, что у ребенка с детства должно воспитываться правильное понимание социальных явлений, формироваться благоприятное отношение к полиции и умение избегать потенциально опасных ситуаций. Предполагается, что у ребят, прослушавших курс, в дальнейшем будет меньше шансов для того, чтобы стать преступниками или жертвами преступления.

Заслуживает внимания программа правового воспитания, разработанная правоохранительными органами штата Флорида и введенная в большинстве государственных и частных школ. Программа, предназначенная для учащихся 7–8 классов, имеет своей задачей познакомить несовершеннолетних с существующей в обществе системой ценностей, основами уголовного права и обязанностями гражданина, а также представить себе, что ждет нарушителей правопорядка.

С помощью удобной для восприятия вопросно-ответной формы программа знакомит учащихся с законами, касающимися таких правонарушений, как мародерство, бродяжничество, нарушение права владения, вандализм, оказание сопротивления при аресте, незаконное владение оружием, магазинные кражи, воровство, автокражи, избиение, поджог, алкогольное

опьянение, незаконное употребление наркотиков и убийство. В отдельных главах рассматриваются последствия преступной деятельности, а также необходимость для общества законов и органов, осуществляющих контроль за их выполнением.

Учебный материал представлен в доступной форме в учебнике объемом 135 страниц. Имеется также книга для учителя. Большое значение придается выступлению по каждому изучаемому закону сотрудников полиции, специально приглашенных на занятия. Это не только повышает интерес к изучаемому материалу, но и является сильным фактором морального воздействия: учащиеся привыкают рассматривать полицейских как людей, симпатизирующих им и заботящихся об их благополучии.

По мнению представителей правоохранительных органов и органов образования, программа правового воспитания школьников является превентивным методом в деле борьбы с преступностью несовершеннолетних.

В управлении полиции Лос-Анджелеса (США) проведен необычный эксперимент – на практике опробована эффективность программы по профилактике преступности среди подростков с использованием посещений исправительных учреждений.

Цель этой программы заключалась в психологическом воздействии на подростков, еще не совершавших преступлений, но состоящих на учете в полиции за склонность к правонарушениям, злоупотребление наркотиками или антиобщественное поведение. Для участия в эксперименте родителями, дирекцией школы и местными органами полиции было рекомендовано 17 подростков.

Ключевым фактором реализации программы явился отбор ее непосредственных исполнителей – сотрудников полиции, который проходил на добровольной основе с учетом строгих требований к их личностным качествам, знанию психологии подростков, близких к преступной среде, умению устанавливать контакт со своими подопечными. Второй важный момент заключался в точности отбора подростков для участия в данном эксперименте, которые еще не привлекались к уголовной ответственности, но находились на грани совершения преступления.

Родители подростков знакомились с целью и содержанием программы и давали письменное согласие на участие в ней ребенка. По завершении программы проводилась повторная беседа, в ходе которой они узнавали о впечатлениях, вынесенных ребенком из посещения учреждений, предусмотренных программой, и о рекомендуемых методах педагогического воздействия на подростка с целью его перевоспитания.

В первом пункте программы предполагалось посещение полицейского участка, где подросток непосредственно наблюдал за представителями преступной среды, сталкивался со своими сверстниками, арестованными за различные преступления, в том числе за злоупотребление наркотиками.

Затем сотрудник полиции вел подростка в центр по лечению несовершеннолетних наркоманов для ознакомления с методами лечения, а также строгим режимом содержания больных. Далее следовала «экскурсия» в исправительный центр для подростков, где содержатся преступники в возрасте от 14 до 20 лет, ожидающие суда. Подростка проводили через приемное отделение, камеры предварительного заключения, тюремный двор, знакомили с условиями жизни и правилами поведения содержащихся там лиц. В сопровождении своего «опекуна» (полицейского) подросток посещал тюрьму для несовершеннолетних преступников, а также морг.

Такое комплексное знакомство подростков с исправительными и лечебными учреждениями города оказало на них положительное влияние. Поведение в семье и школе всех подростков, прошедших эту программу, улучшилось, у 13 человек (76%) произошли заметные сдвиги – они не попадали в полицию.

Специфика работы полиции США во многом определяется также разнообразными негосударственными формированиями, с которыми она тесно взаимодействует. Однако такой государственной системы с единым координирующим центром в США не существует.

Наглядным примером разнообразия создаваемых в полиции подразделений, занимающихся проблемами профилактики и борьбы с подростковой преступности, является Германия.

Как считают руководители немецкой полиции, новая стратегия борьбы с преступностью несовершеннолетних должна строиться исходя из следующих положений:

- предрасположенность подростков к совершению противозаконных действий во многих случаях исчезает без какого-либо внешнего воздействия после завершения процесса становления личности;

- репрессивные меры со стороны государственных учреждений часто приводят к негативным последствиям.

Обоснование необходимости совершенствования методов деятельности полиции по профилактике правонарушений рассматриваемой категории, включая разработку превентивных мероприятий, должно основываться, по их мнению, на общих принципах предупреждения уголовных преступлений, которые формулируются следующим образом:

- исключение побудительных причин совершения противозаконных действий;

- обеспечение социального контроля;

- непосредственное воздействие на потенциальных уголовных преступников.

На территории земли Северный Рейн-Вестфалия во всех крупных управлениях полиции были созданы специальные комиссариаты по расследованию преступлений, связанных с наркотиками, сексуальных преступлений, дел о пропавших без вести лицах, а также правонарушений, совершен-

ных несовершеннолетними. Комиссариатам был передан разбор именно тех дел, в которых чаще других в роли виновных, жертв или свидетелей выступают подростки. Контроль и общая координация работы с подростками осуществляются руководством управления полиции. В информационной системе управления уголовной полицией создан специальный массив сведений о правонарушениях, совершенных несовершеннолетними. На основе входящих в него данных проводится анализ причин и характерных особенностей развития преступности среди подростков. Результаты таких исследований используются при обучении, подготовке и переподготовке сотрудников полиции.

На территории земли Баден-Вюртенберг при крупных подразделениях уголовной полиции организованы отделы по делам несовершеннолетних правонарушителей. В остальных службах выделен сотрудник, занимающийся только правонарушениями подростков. В задачу специальных отделов и сотрудников входит разбор всех дел, в которых несовершеннолетние выступают не только в качестве виновного, но и пострадавшего лица или свидетеля.

В Баварии нет единой формы организации работы полиции с правонарушителями-подростками, хотя в штате мюнхенской полиции имеются специальные сотрудники, занимающиеся профилактикой преступности среди несовершеннолетних. Расследование правонарушений, совершаемых детьми и подростками, осуществляется с соблюдением общих процессуальных норм.

На территории земли Бремен в рамках уголовной и охранной полиции действуют специальные службы, занимающиеся делами несовершеннолетних. Функции этих служб четко разграничены. Специальные службы охранной полиции занимаются профилактикой преступности среди несовершеннолетних, а уголовной полиции – расследованием правонарушений, совершенных детьми и подростками.

В полиции города Гамбурга используется аналогичный принцип организации работы с несовершеннолетними правонарушителями. Единственной особенностью является то, что в аппарате уголовной полиции наряду с упоминавшимися создана специальная служба, занимающаяся расследованием только насильственных преступлений, совершенных подростками и молодежью.

В организации структуры полиции земли Гессен отсутствуют специальные службы по делам несовершеннолетних правонарушителей. Основное внимание здесь уделяется подготовке и использованию специальных сотрудников полиции, которые в составе комиссариатов занимаются разбором правонарушений, совершаемых подростками. В ближайшие годы предполагается создать для этого специальные группы дознания и комиссариаты.

На территории земли Нижняя Саксония полиция при разборе дел о правонарушениях несовершеннолетних работает в тесном контакте с другими социальными службами. Такое сотрудничество предполагает четкое разграничение функции полиции и обязанностей соответствующих социальных служб. Для этого при земельном ведомстве криминальной полиции и некоторых полицейских участках введена новая должность – уполномоченный по разрешению вопросов, связанных с правонарушениями несовершеннолетних.

Аналогичные структуры действуют и на территории земли Рейнланд-Пфальц.

В земле Саар до сих пор практикуется использование для работы с правонарушителями-подростками полицейских-женщин, которые проходят курс специальной подготовки.

С 1978 г. в полиции г. Кельна действует подразделение по делам молодежи, полицейские которого ориентированы на установление контактов со школами и ведение профилактической работы среди учащихся.

Достаточно высокий уровень организации работы с подростками-правонарушителями был достигнут в Западном Берлине. Для работы с подростками в составе управления полиции создан специальный комиссариат, который принимает меры по всем донесениям и протоколам о правонарушениях, совершенных детьми и подростками, а также по заявлениям о пропавших без вести несовершеннолетних. Сотрудники комиссариата не только расследуют эти дела, но и проводят профилактическую работу.

Интересен опыт создания таких подразделений и в других европейских странах.

В 1971 г. Министерство внутренних дел Великобритании направило всем начальникам полиции циркулярное письмо, в котором рекомендовалось создать при полицейских управлениях отделы (отделения) по привлечению общественности. Штаты таких отделов (отделений) должны составлять 2% полицейских сил.

В общие обязанности этих отделов (отделений), которые распространяются и на служащих других подразделений полиции, входят:

действия по привлечению общественности и родителей для осуществления контроля за поведением и воспитанием детей;

установление связей с молодежью, ассоциациями квартиросъемщиков, церковью и другими организациями;

проведение бесед в школах;

проведение разъяснительной работы с несовершеннолетними и другим населением о функциях и задачах полиции, ознакомление с ее деятельностью;

подбор полицейских кадров, привлечение к работе в полиции молодежи, налаживание работы «специальных полицейских сил» по привлечению общественности и несовершеннолетних к предупреждению правонарушений.

В круг специальных обязанностей входят и другие вопросы:

1. Связь с отделами общественной работы при муниципалитетах по проблемам:

затрагивающим интересы несовершеннолетнего;

общественного благосостояния.

2. Сотрудничество по программам связей с несовершеннолетними и предупреждению преступлений с их стороны.

3. Организация правовой пропаганды и создание общественных советов по борьбе с преступностью несовершеннолетних.

В полицейских силах Англии имеются также бюро по делам молодежи, в обязанности сотрудников которых входит:

а) регистрация правонарушений (на каждого несовершеннолетнего заводится учетная карточка);

б) проверка полицейского каталога (картотеки) несовершеннолетних правонарушителей, внесение в него изменений;

в) посещение различных организаций для получения необходимой информации, в том числе встреча с родителями;

г) информирование подростка-правонарушителя и его родителей о принимаемых мерах воздействия.

Сотрудник полиции является первым официальным представителем системы социального контроля, с которым имеет дело молодой правонарушитель. Полицейский решает вопрос о том, освободить ли молодого человека с предупреждением или без него, направить ли его для прохождения социально-педагогических программ или передать дело в суд. При этом сотрудник полиции обязан установить следующие обстоятельства:

принадлежит ли молодой человек к упомянутой в законе возрастной группе;

впервые ли подросток нарушил закон;

является ли совершенное им правонарушение серьезным;

каков размер причиненного им ущерба и был ли он возмещен;

положительно ли отнесутся родители или опекуны подростка к назначенным мерам наказания;

считает ли жертва правонарушения, что подобные меры оправданны;

признает ли подросток свою вину.

Именно на этой начальной стадии сотрудник полиции использует свои полномочия для принятия решения о том, как поступить с молодым правонарушителем.

В Великобритании развернута широкая кампания за укрепление сотрудничества между школой и полицией. Защита граждан, обеспечение общественного порядка и снижение уровня преступности во многом зависят от одобрения населением действий полиции. Поэтому очень важно помочь молодежи понять принципы и функции поддержания порядка. Вот почему главная цель **первой программы** – просветительская. Что касается форм

работы, то это, главным образом, заранее запланированные посещения полицией школ для организации и проведения бесед, уроков, дискуссий, ответов на вопросы, необходимых для понимания детьми задач и роли полиции, ее полномочий, принципов и методов работы, подотчетности. Учащиеся могут задавать любые вопросы, высказывать критические замечания в адрес полиции. Главное – создать атмосферу доверия.

Полиция подготовила ряд публикаций, которые распространены в школах среди преподавателей и учащихся. Регулярно в школу поставляются материалы, брошюры, значки, карандаши, воздушные шары, несущие информацию о безопасности детей. Закупаются и берутся напрокат подходящие для каждого случая фильмы и видеoinформация.

Для детей проводится специальная игра под названием «Бойся незнакомца». Четыре основных правила этой игры (четыре «не»): не ходи с незнакомцем, не садись в машину незнакомца, не играй на улице с наступлением темноты, не заигрывайся на улице по пути из школы. Регулярно устраиваются выставки детского рисунка на тему «Бойся незнакомца».

Вначале предполагалось, что посещать начальные школы должны полицейские-участковые, средние – сотрудники бюро по делам молодежи (отдела по привлечению общественности). В дальнейшем было признано целесообразным направлять в школы полицейских, которые не только способны устанавливать контакт с детьми в классе, но и полны желания добросовестно и творчески выполнять эту роль.

Поощряется подготовка полицейских совместно с преподавателями на базе школ района. Это обеспечивает плодотворный обмен мнениями между полицейскими и преподавателями. В каждой школе назначается учитель, ответственный за связь с полицией, а в каждом полицейском участке – полицейский, ответственный за связь со школой.

Вторая программа – это программа дактилоскопирования детей и подростков, основанная на добровольном согласии детей и их родителей. Наличие у родителей подробного описания ребенка и его дактилокарты существенно облегчит работу полиции в случае пропажи ребенка или необходимости установить личность ребенка, который не может сделать этого сам (слишком мал, растерян, находится в бессознательном состоянии). С точки зрения полиции, эта программа должна еще больше усилить взаимосвязь между полицией и обществом. Дактилоскопирование должно производиться строго в соответствии с установленными требованиями, чтобы не возникло никаких трудностей при вводе данных в информационную систему Национального центра по предупреждению преступности, если в этом возникнет необходимость.

В полицейских префектурах департаментов Франции учреждены подразделения по предупреждению детской и молодежной преступности и координации действий всех служб в области социальной превенции, находящихся под контролем префекта полиции и сил национальной жандармерии.

В мае 1982 г. по инициативе премьер-министра Франции Пьера Моруа была создана комиссия мэров по выработке предложений по обеспечению безопасности в городах и поддержанию общественного порядка. В состав комиссии вошли мэры, представляющие различные политические партии (в том числе и оппозиционные).

Комиссия совместно с муниципалитетами подготовила и представила в январе 1983 г. в Совет Министров Французской Республики более 70 предложений по обеспечению безопасности и общественного порядка.

Среди них можно выделить операции под названием «Лето–молодежь» и «Каникулы» по организации досуга молодежи в летнее время, не выезжающей на каникулы из города. С этой целью в существующих и вновь созданных молодежных лагерях инструкторами работают специально отобранные и прошедшие соответствующую психологическую и педагогическую подготовку у профессиональных педагогов сотрудники CRS–корпуса республиканской безопасности – мобильных сил французской полиции (наш аналог ОМОНов). Начиная с 1982 г., систематическое проведение подобных операций позволило существенно снизить уровень правонарушений среди молодежи, особенно относимых к категории «мелкой преступности».

В июне 1983 г. Декретом премьер-министра Франции был создан Национальный совет по предупреждению правонарушений. Согласно положениям данного декрета в состав Национального совета по предупреждению правонарушений вошли 68 членов, назначаемых постановлением премьер-министра. Среди них 5 парламентариев (3 депутата нижней палаты и 2 сенатора) назначаются сроком на 3 года, 35 мэров и 28 должностных лиц, представляющих различные организации, заинтересованные в проведении превентивных мероприятий.

Кроме того, указанный выше декрет предусматривал создание департаментских и коммунальных советов по предупреждению правонарушений. В настоящее время на территории Франции функционирует более 400 таких советов.

Представители многих полицейских служб участвуют в работе данных советов, в частности, в специальных комиссиях по борьбе с наркоманией, по защите престарелых, по работе с молодежью и т. д.

С 1980 г. в Японии функционируют семь центров по делам несовершеннолетних, находящиеся в ведении главного полицейского управления. Аналогичные центры создаются также под эгидой полицейских органов префектур и муниципалитетов. Кроме того, в стране в 1978 г. было создано 548 центров по делам несовершеннолетних в городах, населенных пунктах и деревнях. В 61-м полицейском участке были установлены телефоны экстренной помощи.

Оказание экстренной помощи по телефону существует в Японии с 1972 г. Круглосуточно такая помощь может быть получена лишь в Токио. Информация о работе центра и номера телефона распространяются по школам,

однако часто в центр обращаются за советом родители. Вопросы, как правило, не связаны с самоубийством или другими ситуациями, когда жизнь находится под угрозой; обычно делятся своими семейными или школьными проблемами.

В Токио помощь по телефону оказывают семь сотрудников: два психолога и пять полицейских, имеющих большой опыт работы. По их мнению, наметились тенденции к увеличению количества звонков по поводу насилия в семье. Если обращение за помощью связано с медицинскими или сексуальными проблемами, сотрудники в случае необходимости помогают установить контакт с соответствующими службами.

Каждый центр обслуживает четыре или пять полицейских участков. Своей главной задачей сотрудники центра считают оказание помощи подросткам. Их деятельность включает наблюдение за группами молодых людей на улицах, завсегдаемыми залов игровых автоматов и т. п. Сотрудники центра выходят на дежурство в гражданской одежде. Часто к ним присоединяются добровольные помощники полиции.

Выявление подростков, относящихся к любой из перечисленных групп, не составляет труда; особенно бросается в глаза пребывание на улице ребенка школьного возраста в утренние часы, когда они должны быть на занятиях в школе. Завязывая разговор с таким подростком, сотрудники центра стремятся выявить сбежавших из дома и, если подозрение оправдывается, задерживают их для возвращения родителям или опекунам. При этом сотрудник может дать им рекомендации по воспитанию ребенка.

В Сингапуре созданы «клубы подростков-полицейских», где они учатся не столько на полицейских, сколько занимаются спортом, экскурсиями и даже пением. Организаторы ненавязчиво делают упор на приемах самозащиты, если речь идет о спорте, обнаружении следов, если это прогулки, и т. д., помогают вести профилактическую работу в школах на эти темы с привлечением плакатов и видеоматериалов.

Обобщая зарубежную практику деятельности специализированных субъектов, функционально призванных осуществлять профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, следует отметить, что эта работа осуществляется по трем основным направлениям.

Прежде всего, это создание правового поля для деятельности института ювенальной юстиции, внедрения новых социальных технологий, социально-правовых конструкций и негосударственных структур. Причем в значительном числе стран Запада этот институт введен достаточно давно и за многие годы своего существования доказал не только свою жизнеспособность, но и безусловную необходимость.

Второе направление связано с созданием специализированных судов, играющих в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних основную организующую и координирующую роль, являющихся ядром ювенальной юстиции.

И, наконец, третье направление – это образование специальных субъектов профилактики, в том числе в структуре полицейских органов, и возложение на них наряду с традиционными не полицейскими, гуманистических функций.

Так, например, в ряде стран организацией центров отдыха и спортивных клубов для молодежи занимается полиция. Благодаря общению в таких заведениях у молодых людей воспитывается дух коллективизма. В отдельных государствах сотрудники полиции активно содействуют работе подобных учреждений. Они, в частности, приобщают молодежь к таким видам спорта, как гонки на яхтах и плавание. Это способствует улучшению отношений между молодыми людьми и полицией. Заслуживает внимания и практика организации развлекательных мероприятий (например, организация дискотек под руководством полиции). Полицейские контролируют проведение подобных мероприятий в свободное от работы время.

Для привлечения внимания населения, в частности молодежи, к проблемам борьбы с преступностью используются различные средства информации (печать, радио, телевидение, плакаты). Кампании по информированию общественности обычно проводятся ежегодно и могут продолжаться от недели до месяца.

Полиция устраивает также «дни открытых дверей», чтобы дать возможность молодым людям посетить местные полицейские участки и ознакомиться с основными аспектами полицейской работы.

В последнее время в крупных городах ряда стран создаются консультативные молодежные центры. Работающие в них сотрудники полиции встречаются с молодыми людьми в неофициальной атмосфере, обсуждают с ними их проблемы, оказывают разнообразную помощь.

В зарубежной правоохранительной практике утвердилось мнение о том, что для правового воспитания подростков необходим новый тип сотрудника полиции. Он должен быть другом и наставником детей, энтузиастом своего дела, совмещать в себе качества адвоката, социолога и психолога, быть энергичным и инициативным.

Почти в каждой стране к основным обязанностям полиции относится правовая пропаганда молодежи. При этом важно развивать у подростков чувство ответственности перед обществом, а также обучить их правилам безопасного поведения на дорогах. Сотрудники полиции посещают школы, а иногда и учебные заведения по подготовке преподавательского состава для проведения специальных занятий. В ряде государств организуемые полицейскими занятия являются составной частью школьной программы. В них затрагиваются такие темы, как роль полиции в обществе, соблюдение правил дорожного движения, опасность злоупотребления наркотиками, предупреждение преступного поведения (в частности, вандализма и мелких хищений из магазинов), противопожарная безопасность и оказание первой помощи. Проведение лекций в школах и педагогических учебных заведениях способствует выработке у детей благоприятного отношения к полиции.

Таким образом, зарубежная практика деятельности полицейских структур убедительно свидетельствует о том, что повсеместно на них возлагаются так называемые несвойственные функции, связанные с оказанием воспитательного воздействия на подростков. Нередко полицейские осуществляют функции координаторов профилактической деятельности, а в отдельных случаях, как, например, в полиции Западного Берлина, сотрудники сочетают расследование преступлений с их профилактикой и даже исполняют роль контролирующих органов (Франция).

Перечисленное говорит о том, что роль специализированных субъектов в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних возлагается на органы внутренних дел не только в России. В целом ряде стран полиция выполняет даже более широкий спектр обязанностей по воспитанию, обучению и т. д., более свойственных органам образования, социальной защиты и др.

Характерным признаком является специальная подготовка сотрудников, работающих с несовершеннолетними, обучение их педагогике, психологии, социальной практике, специфическим юридическим навыкам.

В этой связи квалификация таких сотрудников предусматривает более широкий спектр знаний, нежели у иных работников.

Преступность не знает границ ни во времени, ни в пространстве. Она принимает все более угрожающий международный, организованный характер. Для ее развития питательной базой являются подростки и молодежь. Поэтому использование зарубежной практики предупреждения преступности среди несовершеннолетних, совершенствование совместной работы отечественных и зарубежных ученых, практических работников – непременное условие в достижении положительных результатов в противостоянии криминализации общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Профилактика правонарушений несовершеннолетних – многоаспектная комплексная проблема. Исторический анализ отечественной и зарубежной практики свидетельствует о постоянном сохранении ее актуальности во всех странах.

На рубеже двух тысячелетий данная проблема еще более обострилась.

В условиях постсоветской России отмечен небывалый рост общей и подростковой преступности, обусловленный активизацией криминогенных факторов во многих сферах общественных отношений: социально-экономической, политической, нравственно-этической, этнической и других.

В условиях новых общественных отношений требуется обновление методов предупреждения возникающих противоречий.

Вместе с тем представляется незаслуженным демонтаж системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, создававшейся в течение многих десятилетий.

Многочисленные субъекты системы профилактики правонарушений на общесоциальном, общегосударственном, региональном и индивидуальном уровнях при координации усилий обязаны опираться на достижения отечественной и зарубежной науки, передовой исторической и современной опыт работы.

Выражаем надежду, что настоящее монографическое исследование послужит дополнительной информационной базой для тех, кто интересуется проблемами профилактики правонарушений несовершеннолетних или работает в этой сфере.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Правонарушения несовершеннолетних как объект профилактического воздействия	5
1.1. Состояние и тенденции правонарушений несовершеннолетних	—
1.2. Причины правонарушений несовершеннолетних	11
Глава 2. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних: общие положения	18
2.1. Понятие системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее составные элементы	—
2.2. Субъекты, организация профилактики правонарушений несовершеннолетних	23
2.3. Организационные формы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних	53
Глава 3. История становления и развития системы профилактики правонарушений несовершеннолетних	71
3.1. Становление и развитие системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в царской России	—
3.2. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних в СССР и постсоветской России	85
Глава 4. Отечественный и зарубежный опыт организации профилактики правонарушений несовершеннолетних	106
4.1. Региональный опыт организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в России	—
4.2. Зарубежный опыт организации профилактики правонарушений несовершеннолетних и возможности его использования в отечественной практике	116
Заключение	137

Бакаев Анатолий Александрович

**СИСТЕМА ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Под научной редакцией доктора юридических наук, профессора
В. А. Лелекова

*Автор выражает признательность Г. И. Фильченкову
за предоставленные материалы*

Редактор *А. В. Шарапов*
Технический редактор *Е. Г. Александрова*
Корректор *А. А. Буравская*
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать

Формат 60x84¹/₁₆ Печ.л.

Изд.лиц. ИД № 02096 от 19.06.2000

Уч.-издл.

Цена договорная

Тираж экз.

Заказ №

Издатель: ВНИИ МВД России
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

