

МУНИЦИПАЛЬНАЯ УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СРЕДЕ

Е. З. Сидорова

Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

MUNICIPAL CRIMINAL POLICY IN THE FIELD OF CRIME PREVENTION IN THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT

E. Z. Sidorova

East Siberian Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

Аннотация: в настоящее время в уголовно-правовой науке отсутствует единство понимания термина «уголовная политика». В связи с этим автор представляет собственное определение данного термина, рассматривая его в контексте предупреждения преступности в образовательной среде. Выделяя несколько уровней уголовной политики, в настоящей статье автор обращается к уголовной политике, реализуемой на муниципальном уровне, и приводит конкретные примеры.

Ключевые слова: уголовная политика, муниципальные нормативно-правовые акты, профилактика преступности, преступность в образовательной среде, борьба с преступностью в системе образования, правовые предписания муниципалитетов.

Abstract: currently, there is no unity of understanding of the term "criminal policy" in criminal law science. In this regard, the author presents his own definition of this term, considering it in the context of crime prevention in the educational environment. Highlighting several levels of criminal policy, in this article the author refers to the criminal policy implemented at the municipal level and gives specific examples.

Key words: criminal policy, municipal normative legal acts, crime prevention, crime in the educational environment, combating crime in the education system, legal regulations of municipalities.

В ранее опубликованных научных работах мы обращались к раскрытию понятия «уголовная политика в сфере предупреждения преступности в образовательной среде»¹. Под указанным термином мы понимаем целенаправленную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, ориентированную на борьбу с преступностью, проявляющейся в сфере образования, а также иными не-

гативными социальными явлениями криминального и криминогенного характера в данной области общественных отношений (коррупция, экстремизм, скулшутинг, склонение обучающихся к суицидальному поведению и т. д.).

Государственная политика в сфере образования, в том числе политика уголовная, направленная на предупреждение преступности в образовательной среде, проявляется в первую очередь в нормативно-правовых актах, действующих на территории данного государства, а также в судебных решениях.

Следует также отметить, что уголовная политика реализуется на нескольких уровнях:

1) уголовная политика, реализуемая на международном уровне посредством международного сотрудничества;

¹ См.: Сидорова Е. З. Современная уголовная политика в области предупреждения преступности в сфере образования, реализуемая на международном уровне // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. № 1 (57). С. 20–23.

2) уголовная политика, реализуемая на федеральном уровне;

3) уголовная политика, реализуемая на региональном уровне;

4) уголовная политика, реализуемая на муниципальном уровне.

Несмотря на существование нескольких уровней реализации уголовной политики, важно, чтобы их положения и предписания не противостояли друг другу.

В настоящей статье раскроем четвертый из названных уровней уголовной политики в сфере предупреждения преступности в образовательной среде – муниципальную уголовную политику, реализуемую на местном уровне, т. е. на территории конкретного муниципального образования.

В связи с тем что уголовная политика государства выражается в первую очередь в нормативно-правовых актах, классифицируем принимаемые на уровне муниципалитетов правовые акты, затрагивающие названную сферу общественных отношений.

1. Устав муниципального образования.

Например, ст. 57 Устава г. Ханты-Мансийска предусмотрено, что к полномочиям администрации города относится, в частности, осуществление учета детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования². Данное положение означает, что в муниципальном образовании ведется официальный учет всех подростков, которые должны учиться в школе. То есть органы власти контролируют получение детьми школьного образования, а также случаи бродяжничества и беспризорности среди несовершеннолетних, что является серьезнейшим фактором криминализации подростков³.

2. Муниципальные правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования.

Так, на основании решения Думы г. Иркутска от 26 октября 2012 г. № 005-20-390644/2 адми-

нистрация г. Иркутска участвует в осуществлении мероприятий по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании среди детей и подростков⁴.

3. Муниципальные правовые акты, принимаемые главой муниципального образования, местной администрацией. Например, постановлением администрации Киренского муниципального района Иркутской области от 11 сентября 2014 г. № 957 утверждена муниципальная программа Киренского района «Развитие образования на 2015–2024 годы»⁵, в которой прямо указывается, что открытие новых образовательных организаций на территории муниципального образования явится одной из действенных мер профилактики сиротства, ранней детской безнадзорности.

В свою очередь, на территории г. Самары действует утвержденная администрацией муниципальная программа «Профилактика правонарушений на территории городского округа Самара» на 2019–2021 годы⁶. Так, в целях социальной адаптации подростков, состоящих на внутришкольном профилактическом учете, образовательные организации должны способствовать их трудоустройству.

4. Правовые акты, предписания, рекомендации, принимаемые образовательными и иными организациями муниципального образования.

Например, специальной (коррекционной) школой-интернатом № 6 г. Зима (Иркутская область) утверждена адаптированная основная общеобразовательная программа для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (интеллектуальными нарушениями) 2–9-х классов⁷. Данная программа позволяет учесть осо-

⁴ О реализации права на участие в осуществлении отдельных государственных полномочий, не переданных в установленном порядке : решение Думы г. Иркутска от 26 октября 2012 г. № 005-20-390644/2 (в ред. от 21.12.2017) // Иркутск официальный. 2012. № 45 (430).

⁵ URL: <http://kirenskrn.irkobl.ru/economy/programs> (дата обращения: 01.01.2021).

⁶ Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Профилактика правонарушений на территории городского округа Самара» на 2019–2021 годы : постановление Администрации городского округа Самара от 20 сентября 2018 г. № 759 (в ред. от 07.10.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/550200197> (дата обращения: 01.01.2021).

⁷ URL: [http://скшиб-зима.образование38.рф/files/dokumenty/obrazovatelnie_standvrti_\(fgos\)/aooop_nachalnogo_i_osnovnogo_obwego_obrazovaniya_obuchayuwi](http://скшиб-зима.образование38.рф/files/dokumenty/obrazovatelnie_standvrti_(fgos)/aooop_nachalnogo_i_osnovnogo_obwego_obrazovaniya_obuchayuwi)

² Устав города Ханты-Мансийска : принят решением Думы города Ханты-Мансийска от 11 марта 2011 г. № 1169 (в ред. от 27.09.2019) // Самарово-Ханты-Мансийск. 2011. № 14.

³ См.: *Бутова М. В.* О современном состоянии профилактики правонарушений среди несовершеннолетних // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 1 (44). С. 186.

бенности развития детей с особенностями здоровья и дает таким детям возможность получить основы образования, культурного развития и социальной адаптации, что является необходимым для их дальнейшей жизни и трудоустройства.

Кроме того, большую роль в превенции преступности в образовательной среде, особенно среди несовершеннолетних, играют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Поскольку несовершеннолетние лица в большинстве случаев имеют статус школьников или студентов, указанные комиссии относятся к важнейшим субъектам профилактики преступности обучающихся. Согласно нормам федерального законодательства одной из целей деятельности данных комиссий является координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому⁸. При этом не только законодательными, но и судебными органами Российской Федерации указывается на значимость проведения названными комиссиями воспитательной работы с детьми, проявившими признаки девиантности⁹.

Ранее нами освещалась проблема суицидального воздействия на обучающихся, в первую очередь детей и подростков¹⁰. Некоторые элементы уголовной политики также прослеживаются в тех актах, которые направлены на борьбу с данной криминальной угрозой. На местном уровне реализуются отдельные мероприятия, направленные на предупреждение самоубийств гражданами. Например, на основании методических рекомендаций «Организация межведом-

ственной работы по снижению числа суицидов в муниципальных образованиях Пермского края», утвержденных приказом Министерства здравоохранения Пермского края от 5 августа 2015 г. № СЭД-34-01-06-644, местные органы власти разрабатывают свои нормативно-правовые акты, направленные на профилактику суицидального поведения граждан, проживающих на территории того или иного муниципального образования¹¹. Подобные методические рекомендации разработаны также, например, в Свердловской области¹².

В Амурской области действует постановление администрации Зейского района от 9 декабря 2014 г. № 1145 «О Порядке межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению фактов суицидальных попыток среди несовершеннолетних»¹³.

В Пермском крае можно также ознакомиться с постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края от 3 декабря 2014 г. № 11 «Об эффективности работы по профилактике суицидального поведения несовершеннолетних, мерах по снижению количества суицидов и суицидальных попыток»¹⁴.

На уровне муниципалитетов решаются также многие вопросы профилактики суицидов среди местного населения, однако проблемы часто остаются теми же: дефицит специализированных кадров и недостаток финансирования. В связи с этим при осуществлении политики на местном уровне по вопросу профилактики суицидов своих граждан органы местного самоуправления должны уделить первоочередное внимание именно данным проблемам.

hsya_s_ovz_intellektual_nymi_narusheniyami_2_9_klassov.pdf (дата обращения: 01.01.2021).

⁸ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁹ О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 29.11.2016) // Рос. газета. 2011. № 29.

¹⁰ См.: Сидорова Е. З. Современные антисуицидальные меры и уровни предупреждения суицида // Век качества. 2020. № 2. С. 215–224.

¹¹ URL: <http://docs.cntd.ru/document/430505890> (дата обращения: 23.06.2021).

¹² Организация межведомственной работы по снижению числа суицидов в муниципальных образованиях Свердловской области : методические рекомендации, разработанные Министерством здравоохранения Свердловской области и Свердловской областной клинической психиатрической больницей. URL: http://centerlado.ru/uploadedFiles/files/METODICHESKIE_REKOMENDATsII_po_profilaktike_suitsidov_2017_god.pdf (дата обращения: 24.06.2021).

¹³ URL: <https://admzr.ru/index.php/dokumenty/normativnye-dokumenty/postanovleniya/1447-postanovlenie-1145> (дата обращения: 24.06.2021).

¹⁴ URL: <http://docs.cntd.ru/document/438834678> (дата обращения: 24.06.2021).

В целом следует констатировать, что большинство документов носит разрозненный характер, урегулированы только отдельные вопросы в сфере профилактики суицидального поведения граждан. В связи с этим можно заключить, что в настоящее время в России отсутствует единая государственная политика в области предупреждения совершения самоубийств представителями нашего населения (как и уголовная политика в целом). Реализуются самостоятельные превентивные мероприятия, но единой государственной концепции, направленной на значительное снижение суицидов в нашей стране, на борьбу с этим негативным социальным явлением, к сожалению, нет.

Продолжая анализ превентивной уголовной политики, следует обозначить следующее.

Установленные современным законодательством основы государственного и муниципального управления в сфере образования базируются на закреплённом в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» принципе, в соответствии с которым организация управленческой деятельности осуществляется с учетом положений названного федерального закона, и в случае возникновения юридических коллизий или несоответствий правовых норм друг другу применяется именно федеральный закон¹⁵.

Говоря о правовых основах государственного и муниципального управления в сфере образования, необходимо исследовать принципы, на которых строится обозначенная деятельность. Под принципами понимаются основные, исходные положения какой-нибудь теории, учения, мировоззрения. Учитывая действующее отечественное законодательство, можно назвать следующие основные принципы осуществления управления в сфере образования, в том числе на муниципальном уровне:

1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, недопустимость дискриминации в сфере образования;

2) законность;

3) системность и комплексность применения органами власти политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер;

¹⁵ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

4) защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации;

5) информационная открытость и публичная отчетность;

6) взаимодействие органов власти с общественными объединениями, международными организациями и гражданами;

7) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования.

Современным отечественным законодательством регулируются такие вопросы государственного и муниципального управления в сфере образования, как:

1) закрепление полномочий в сфере образования за определенными органами государственной и муниципальной власти. Например, постановление правительства Иркутской области от 29 декабря 2009 г. № 391/170-пп (в ред. от 04.09.2020) «О министерстве образования Иркутской области» (с изменениями и дополнениями)¹⁶;

2) разграничение полномочий в сфере образования между государственными (федеральными и региональными) и муниципальными органами власти. Например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)¹⁷;

3) установление прав и обязанностей граждан, обращающихся в органы государственной и муниципальной власти с вопросом из сферы образования. Например, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)¹⁸;

4) установление прав и обязанностей государственных служащих, исполняющих государственные и муниципальные функции в сфере образования. Например, Закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. № 2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» (с изменениями и дополнениями)¹⁹;

¹⁶ Областная. 2010. № 19.

¹⁷ Рос. газета. 1999. № 206.

¹⁸ Там же. 2006. № 95.

¹⁹ Областная. 2008. № 37.

5) организационные вопросы, касающиеся сферы образования. В частности, устанавливаются требования к образовательным организациям, уровням образования, образовательным программам. Например, Приказ Минтранса Российской Федерации № 14, Минюста Российской Федерации № 24, МВД Российской Федерации № 58 от 28 января 2009 г. «Об утверждении Требований к образовательным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации экспертов-техников» (с изменениями и дополнениями)²⁰.

Таким образом, современное законодательство является очень обширным и регулирует множество аспектов осуществления государственного и муниципального управления в сфере образования.

Следует также обратить внимание на участников образовательных отношений. Отечественный законодатель разделяет понятия «участники образовательных отношений» и «участники отношений в сфере образования». К первой категории относятся обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность. Ко второй категории – все вышеперечисленные, а также федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения. Таким образом, понятие «участники отношений в сфере образования» является более широким. Вместе с тем в настоящей работе названные понятия используются как равнозначные.

В целом можно констатировать наличие целой системы государственных органов различных уровней, выполняющих те или иные функции в сфере образования, в том числе на муниципальном уровне, а значит, в той или иной мере участвующих в реализации превентивной уголовной политики.

Важно отметить, что в настоящее время в нашей стране используется программно-целевой метод использования бюджетных средств: в целях разрешения тех или иных социальных проблем государство осуществляет финансирование и реализацию определенных государственных

и муниципальных программ²¹. Учитывая три уровня органов власти, участвующих в отношениях в сфере образования, на государственном и муниципальном уровне разрабатываются и утверждаются соответствующие программы, направленные на развитие системы образования. Говоря о муниципальных программах (на примере муниципальных образований Иркутской области), можно обозначить, следующие: «Иркутск – территория детства на 2013–2021 годы»²², «Совершенствование сферы образования на территории Шелеховского района» на 2019–2030 годы²³, муниципальная программа Киренского района «Развитие образования на 2015–2024 годы»²⁴, муниципальная программа г. Братска «Образование» на 2020–2024 годы²⁵, «Развитие системы образования Усольского района» на 2020–2025 годы²⁶.

В каждой из названных программ ответственным исполнителем выступает орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования на соответствующей территории.

²¹ См.: Батавина М. А. Программно-целевой метод как инструмент управления экономикой муниципального образования // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2019. № 1 (16). С. 3.

²² О муниципальной программе «Иркутск – территория детства на 2013–2021 годы»: постановление администрации г. Иркутска от 15 октября 2012 г. № 031-06-2052/12 // Иркутск официальный. 2012. № 43.

²³ Об утверждении муниципальной программы «Совершенствование сферы образования на территории Шелеховского района» на 2019–2030 годы: постановление администрации Шелеховского муниципального района от 19 декабря 2014 г. № 1388-па. URL: <http://www.sheladm.ru/qa/874.html> (дата обращения: 01.01.2021).

²⁴ Об утверждении муниципальной программы Киренского района «Развитие образования на 2015–2024 годы»: постановление администрации Киренского муниципального района от 11 сентября 2014 г. № 957 (в ред. от 04.09.2020). URL: <http://kirenskrn.irkobl.ru/economy/programs> (дата обращения: 01.01.2021).

²⁵ Муниципальная программа г. Братска «Образование» на 2020–2024 годы: постановление администрации муниципального образования г. Братска от 8 ноября 2017 г. № 1729. URL: <https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/perechen/> (дата обращения: 01.01.2021).

²⁶ Об утверждении муниципальной программы «Развитие системы образования Усольского района» на 2020–2025 годы: постановление администрации муниципального района Усольского районного муниципального образования от 1 ноября 2019 г. № 1104. URL: <http://usolie-raion.ru/zakonodatelstvo/munitsipalnye-programmy> (дата обращения: 01.01.2021).

²⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 12.

Целью таких программ в основном является повышение доступности качественного образования, обеспечение его соответствия потребностям социально-экономического развития. Отдельные задачи ряда муниципальных программ связаны с безопасностью образовательной среды. Например, задачами программы г. Братска «Образование» на 2020–2024 гг. является организация отдыха и оздоровления детей, создание безопасных условий для организации образовательного процесса, а также развитие инфраструктуры и укрепление материально-технической базы образовательных учреждений. В программе «Иркутск – территория детства на 2013–2021 годы» названа такая задача, как формирование безопасного образовательного пространства для всех участников учебного процесса.

Некоторые целевые показатели муниципальных программ также ориентированы на обеспечение безопасности образовательной среды, например: увеличение количества образовательных организаций, отвечающих требованиям пожарной и антитеррористической безопасности, с 60 до 80 % к концу 2021 г.; увеличение доли образовательных организаций, в которых созданы безопасные условия от общего числа образовательных организаций; уровень материально-технической обеспеченности образовательных учреждений в соответствии с требованиями законодательства и нормами безопасности жизнедеятельности.

Таким образом, можно констатировать, что в нашей стране, в том числе в ее субъектах и отдельных муниципальных образованиях, разработаны и утверждены государственные и муниципальные программы и подпрограммы, ориентированные на обеспечение отдельных видов безопасности системы образования. Однако, несмотря на наличие отдельных «безопасноориентированных» показателей, говорить о системном подходе к защите образовательной среды от различного вида угроз (рисков) в настоящее время нельзя. Наличие отдельных показателей не свидетельствует о существовании единой системы. В связи с существованием огромного ряда проблем в сфере образования необходимо пересмотреть подходы к выделению подпрограмм, ведомственных и муниципальных целевых программ, целевых показателей и индикаторов²⁷.

Таким образом, несмотря на кажущееся значительное число муниципальных нормативно-правовых актов и иной документации, затрагивающей вопрос профилактики преступности в образовательной среде, многие вопросы на общегосударственном уровне в данной сфере по-прежнему не урегулированы. Многие акты носят отсылочный или рекомендательный характер. Четких инструкций того, что именно необходимо предпринять для снижения случаев совершения преступлений участниками образовательных отношений, по-прежнему нет. Несмотря на свою значимость, проблема преступности в образовательной среде остается по-прежнему нерешенной, и уголовная политика в данном направлении только начинает развиваться.

Библиографический список

Батавина М. А. Программно-целевой метод как инструмент управления экономикой муниципального образования // *Духовная ситуация времени. Россия XXI век.* 2019. № 1 (16). С. 3–5.

Бутова М. В. О современном состоянии профилактики правонарушений среди несовершеннолетних // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2021. № 1 (44). С. 178–187.

Набиуллина И. Ф. Правовое регулирование государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации : проблемы и пути решения // *Правовестник.* 2019. № 8 (19). С. 27–29.

Сидорова Е. З. Современная уголовная политика в области предупреждения преступности в сфере образования, реализуемая на международном уровне // *Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации.* 2021. № 1 (57). С. 20–23.

Сидорова Е. З. Современные антисуицидальные меры и уровни предупреждения суицида // *Век качества.* 2020. № 2. С. 215–224.

References

Batavina M. A. Program-target method as a tool for managing the economy of a municipal formation // *Spiritual situation of time. Russia XXI century.* 2019. № 1 (16). P. 3–5.

Butova M. V. About the current state of prevention of offenses among minors // *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law.* 2021. № 1 (44). P. 178–187.

Набиуллина И. Ф. Правовое регулирование государственного контроля и надзора в сфере образова-

²⁷ См.: *Набиуллина И. Ф.* Правовое регулирование государственного контроля и надзора в сфере образова-

Е. З. Сидорова

Муниципальная уголовная политика в сфере предупреждения преступности в образовательной среде

Nabiullina I. F. Legal regulation of state control and supervision in the field of education in the Russian Federation : problems and solutions // *Pravovestnik*. 2019. № 8 (19). P. 27–29.

Sidorova E. Z. Modern criminal policy in the field of crime prevention in the field of education, implemented at the international level // *Bulletin of the All-*

Russian Institute for Advanced Training of employees of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 2021. № 1 (57). P. 20–23.

Sidorova E. Z. Modern antisuicidal measures and levels of suicide prevention // *Century of quality*. 2020. № 2. P. 215–224.

Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Сидорова Е. З., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного права и криминологии

E-mail: ketrik6@mail.ru

Поступила в редакцию: 06.07.2021

Для цитирования:

Сидорова Е. З. Муниципальная уголовная политика в сфере предупреждения преступности в образовательной среде // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 218–224. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/218-224>.

East Siberian Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

Sidorova E. Z. Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Criminal Law and Criminology Department

E-mail: ketrik6@mail.ru

Received: 06.07.2021

Recommended citation:

Sidorova E. Z. Municipal criminal policy in the field of crime prevention in the educational environment // *Proceedings of Voronezh State University*. Series: Law. 2023. № 1 (52). P. 218–224. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/218-224>.