

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3282>

**О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ПРОФИЛАКТИКИ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

М. В. Бутова

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 10 января 2021 г.

Аннотация: рассматривается государственная политика в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, что является одним из приоритетных направлений в деятельности современного государства. Автор акцентирует свое внимание на правовом регулировании данной сферы, структуре системы профилактики и описывает современное состояние нарушений законодательства должностных лиц в области прав и законных интересов несовершеннолетних. Предлагается перечень конкретных направлений развития системы профилактики в области предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних в России.

Ключевые слова: несовершеннолетние, предупреждение правонарушений, профилактика, преступления, административные правонарушения, государственная программа, меры профилактики, система профилактики, наставничество.

Abstract: this article examines the state policy in the field of prevention of juvenile delinquency, which is one of the priorities in the modern state. The author focuses on the legal regulation of this sphere, the structure of the prevention system, and describes the current state of violations of the legislation of officials in the field of the rights and legitimate interests of minors. Based on this and analysis of the results for the past 2019 on the implementation of the state program of the Russian Federation «Ensuring public order and countering crime», as well as existing programs at the Federal and regional levels in the field of prevention of juvenile delinquency, the author offers a list of specific directions for the development of the prevention system in the field of prevention and suppression of juvenile delinquency in Russia.

Key words: minors, crime prevention, prevention, crimes, administrative offenses, state program, prevention measures, prevention system, mentoring.

Основной национальный приоритет Российской Федерации как один из главенствующих направлений развития политики – это обеспечение благополучного и безопасного детства.

В. Колокольцев на ежегодных заседаниях правительственной комиссии по профилактике правонарушений особое внимание уделяет работе с подростками, ставит конкретные задачи органам по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений. Но несмотря на это, суще-

ствуется ряд проблем, связанных с превенцией административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних лиц. Прежде всего речь идет об эффективности комплексной профилактики компетентных органов.

Полагаем, что развитое правовое будущее нашего общества зависит исключительно от эффективного проведения мероприятий органами системы профилактики по выведению подростка из преступной среды и привитию законопослушной модели поведения¹.

На основании Конституции РФ², Конвенции ООН о правах ребенка³, Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁵, Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 120)⁶ и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних в рамках Десятилетия детства до 2027 г. была разработана Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р⁷ (далее – Концепция до 2020 г.). Полагаем, что с 2021 г. данная Концепция будет продлена и найдет свое отражение в Плане мероприятий на 2021–2025 гг.

¹ См.: Занина Т. М., Бутова М. В. Актуальные проблемы государственно-правового регулирования предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы X юбилейной Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2019. С. 113–117.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. : вступила в силу для СССР 15.09.1990. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 31.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 24.04.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года (вместе с «Планом мероприятий на 2017–2020 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года») : распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как известно, Федеральный закон № 120 определяет многоуровневую систему профилактики правонарушений несовершеннолетних, состоящую как из специализированных, так и неспециализированных субъектов:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органов управления социальной защитой населения;
- федеральных органов государственной власти;
- органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования;
- органов местного самоуправления (КДНиЗП);
- органов опеки и попечительства;
- органов по делам молодежи;
- органов управления здравоохранением;
- органов службы занятости;
- органов внутренних дел (далее – ОВД), в частности инспектора по делам несовершеннолетних (далее – ПДН), Центра временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВСНП), участкового уполномоченного полиции, оперуполномоченного полиции, дознавателя, следователя;
- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственных изоляторов);
- воспитательных колоний и уголовно-исполнительных инспекций.

С 2001 г. данный федеральный закон претерпел множество изменений, но, к сожалению, все еще остается ряд нерешенных правовых вопросов, которые затрудняют возможность указанных выше субъектов максимально объединять усилия для выполнения такой важной задачи, как предупреждение правонарушений несовершеннолетних.

Область научного знания в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних в различных ее аспектах рассматривали такие ученые, как Г. А. Аванесов, Д. Н. Бахрах, А. А. Беженцев, Е. В. Болдырев, Т. М. Занина, Ю. Н. Демидов, А. И. Долгова, В. В. Кирюхин, С. Н. Махина, С. С. Нехорошева, П. Г. Пономарев, А. М. Яковлев и др. Исследуя труды в данной области, можно констатировать их общую идею, что законодательный дисбаланс обуславливает доктринальный аспект повышения эффективности функционирования и координации деятельности, касающейся превенции несовершеннолетних.

Развитие взглядов ученых-теоретиков позволяет сформировать в науке различные точки зрения на соотношение понятий «профилактика» и «предупреждение». Так, профилактика рассматривается как элемент (наряду с предупреждением и пресечением) в системе предотвращения преступлений; предупреждение и профилактика трактовались как родовое и видовое понятия; профилактика, предупреждение, предотвращение определялись как равнозначные (синонимические), взаимозаменяемые понятия.

Наиболее широкое понятие «профилактика», касающееся предотвращения антиобщественных действий среди несовершеннолетних, употреб-

ляется в Федеральном законе № 120, где полиция является лишь частью всей системы профилактики. Так, координирующим субъектом системы профилактики, безусловно, является ПДН. Для достижения наиболее эффективных результатов по предупреждению правонарушений несовершеннолетних инспекторы ПДН должны поддерживать тесный контакт с перечисленными выше субъектами, который включает в себя своевременное информирование, проведение совместных координационных совещаний, выработку единой стратегии по выявлению и пресечению правонарушений среди несовершеннолетних, организацию совместных мероприятий, направленных на социальное воспитание современного поколения и т. д. В связи с этим стоит согласиться с мнением В. В. Кирюхина, что полицию необходимо выделять как самостоятельный субъект профилактики правонарушений несовершеннолетних⁸.

Государственная система профилактики правонарушений ставит перед обществом, в частности уполномоченными лицами данной сферы, наиболее важную задачу по охране детства – это, безусловно, предупреждение и пресечение правонарушений среди несовершеннолетних. В это понятие входит не только правоприменительная практика, но и реализация мер по совершенствованию законодательства, организация и проведение правового информирования как сотрудников, работающих с несовершеннолетними, так и самой категории детей до 18 лет. Кроме того, в данное понятие входит разработка и распространение современных технологий и методов работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав.

МВД России ежегодно принимает активное участие в реализации соответствующих мероприятий в рамках Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р⁹ и Концепции до 2020 г. Продолжается работа по реализации мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, разработанных во исполнение Указа Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240. Пристальное внимание уделялось проведению специализированных мероприятий как на федеральном, так и региональном уровне.

Особый акцент хотелось бы сделать на уровень работы самих органов системы профилактики, указанных выше. Так, за прошедший год 6 тыс. должностных лиц привлечены к ответственности за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних, совершивших правонарушения, по рассмотренным более 1 млн жалобам, заявлениям и сообщениям¹⁰. Так, изучив судебную практику, касающуюся неправомерных действий должностных лиц, в частности инспекторов ПДН, можно

⁸ См.: *Кирюхин В. В.* Административная деятельность полиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних : понятие и основные характеристики // *Общество : политика, экономика, право.* 2016. № 4. С. 102–104.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 10.09.2020).

сделать вывод, что суды регулярно рассматривают иски, касающиеся незаконной постановки на профилактический учет и заведения учетно-профилактической карточки. Ежегодно суд выносит значительное число решений об отказе в удовлетворении исковых заявлений о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП ввиду того, что отсутствуют мотивированные основания, предусмотренные ст. 22 Федерального закона № 120. Полагаем, что инспекторы ПДН прибегают к активной постановке на профилактический учет или направлению материалов в суд о помещении в ЦВСНП не только для предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, но и для требуемой руководством статистической отчетности¹¹.

Главным субъектом по осуществлению надзора за исполнением законодательства является орган прокуратуры, который осуществляет правоохранительную функцию, являющуюся базисной в деятельности прокуратуры. Изучив судебную практику, проанализировав колоссальный объем работы в области защиты прав несовершеннолетних, стоит согласиться с мнением А. А. Беженцева о выделении самостоятельного направления прокурорской деятельности, которая будет регламентироваться специальным подзаконным правовым актом¹². Обратимся к статистическим данным по выявлению нарушений в сфере защиты прав несовершеннолетних, представленным Генеральной прокуратурой РФ на официальном сайте: в 2015 г. – 728 120; в 2016 г. – 720 160; в 2017 г. – 640 043; в 2018 г. – 654 736; в 2019 г. – 673 323¹³ (рис.).

Из рис. видно, что за указанные пять лет 2017 г. стал центровым спектром, который показывает как резкий спад показателей нарушений органами и учреждениями системы профилактики прав и законных интересов несовершеннолетних, так и начало некоего плавного подъема числа выявленных прокуратурой нарушений в данной сфере.

Анализируя деятельность органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, не следует забывать об усилении в данной области роли семьи. Автор полностью разделяет точку зрения Т. М. Заниной, что особой категорией, оказывающей первостепенное влияние на своего ребенка, являются родители или иные его законные представители. Тем не менее наблюдаем, что 127 тыс. лиц состоят на профилактическом учете, с которыми уже ведется работа, направленная на устранение причин и условий, способствующих совершению новых административных правонарушений. В 2019 г. в отношении законных представителей возбуждено 3,6 тыс. уголовных дел, составлено 488,4 тыс. протоколов об административных правонарушениях, в том числе 538 протоколов – за

¹¹ Судебные и нормативные акты Российской Федерации // Официальный сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

¹² См.: *Беженцев А. А.* Соблюдение законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: перспективы совершенствования // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2018. № 1. С. 197–201.

¹³ Генеральная прокуратура Российской Федерации // Официальный сайт. URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

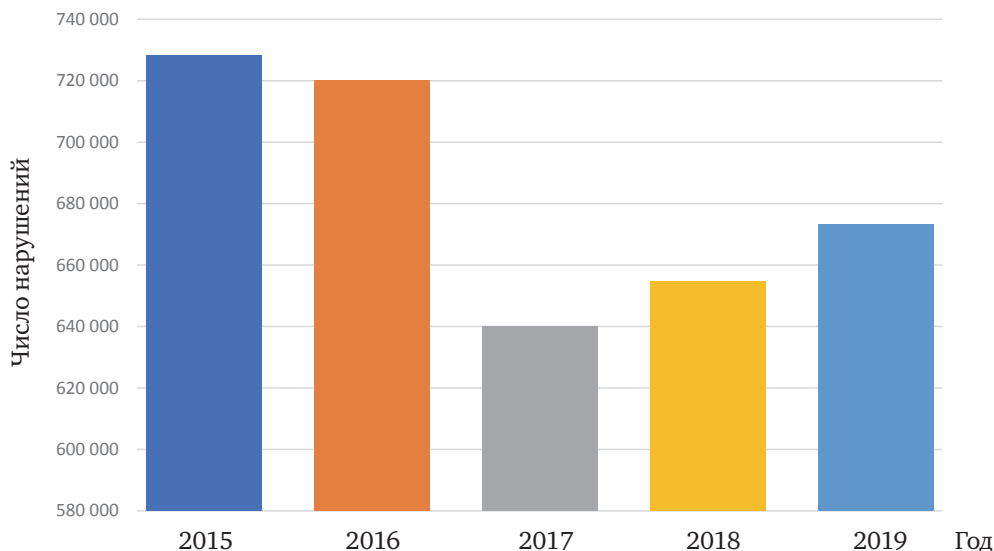


Рисунок. Число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних в 2015–2019 гг.

вовлечение подростков в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных или одурманивающих веществ (ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ)¹⁴. К сожалению, все это говорит о том, что институт семьи теряет свою социальную значимость в качестве важного источника воспитания будущего поколения.

В настоящее время наблюдается тенденция повышения уровня неисполнения родителями своих обязанностей. При выявлении таких фактов инспектор по делам несовершеннолетних (далее – ПДН) осуществляет постановку данных лиц на профилактический учет с заведением учетно-профилактической карточки (далее – УПК).

Основным фактором, способствующим постановке на учет является злоупотребление алкогольными напитками (90164 или 67 % от числа подучетных). Наиболее подвергнутым алкоголизации среди родителей несовершеннолетних является Приволжский федеральный округ – 71 % от поставленных в нем на учет злоупотребляют спиртными напитками, причем в отдельных регионах округа показатели шокирующие: в Пензенской области девять из десяти подучетных родителей злоупотребляют алкоголем (92 %); восемь из десяти – в Удмуртской Республике (85,3 %); в Республике Марий Эл (83,8 %); Республике Башкортостан (83,5 %) и Нижегородской области (79 %). Лидером среди субъектов РФ по семейной алкоголизации является Чукотский автономный округ, где лишь

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.10.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

один из 121, состоящего на учете родителя, не злоупотребляет спиртным (99,2 %) ¹⁵.

Кроме того, подучетные родители употребляют наркотические средства и психотропные вещества; каждый десятый имел или имеет судимость, из них каждый пятый – за совершение преступлений против несовершеннолетних; 1,9 % от общего числа подучетных ранее лишались родительских прав. Особого внимания заслуживают молодые родители, имеющие детей в возрасте до трех лет, которые уже привлекли к себе внимание органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. На наш взгляд, вспомогательным инструментом в профилактике алкоголизации и наркотизации среди родителей станет отдельный курс в центрах социального обслуживания. Так, в Омской области на базе девяти центров социального обслуживания населения реализуется проект внедрения комплексной модели медико-социальной реабилитации родителей, страдающих алкогольной, наркотической и иными формами зависимости. В данных центрах открыты дистанционные приемные для семей, проживающих в отдаленных сельских поселениях, в них созданы службы примирения.

Таким образом, первым направлением должно стать усиление профилактической работы на ранней стадии семейного неблагополучия ¹⁶. Одной из составляющих успеха здесь является внедрение новых эффективных форм работы, благодаря которым возможно будет приблизить услуги к населению, доходить до семей, проживающих в отдаленных сельских поселениях, экстренно реагировать на случаи нарушения прав детей. Центры социального обслуживания населения должны быть равномерно распределены по всем районам субъекта РФ, желательно, чтобы они находились на примерно равном удалении от населенных пунктов района. Оказание помощи связано с решением проблем нормализации детско-родительских отношений, трудоустройства родителей; получения правоустанавливающих документов; формирования пакетов документов для назначения государственной социальной помощи и др.

Вторым направлением профилактического воздействия на родителей является работа с семьями, находящимися в состоянии кризиса. Как правило, семья, признанная находящейся в социально опасном положении, имеет ряд разноплановых проблем, решение которых редко укладывается в рамки компетенции одного ведомства – социальной защиты, образования, здравоохранения или полиции ¹⁷. Большое значение при организации вывода семьи из кризиса имеет межведомственное взаимо-

¹⁵ Инспектор по делам несовершеннолетних. 2019. № 10. С. 13–17.

¹⁶ См.: *Беженцев А. А.* Профилактика правонарушений несовершеннолетних : учеб. пособие. М., 2015. С. 207.

¹⁷ См.: *Чепрасов М. Н., Жидконожкина О. Н., Ищенко Е. В.* Особенности организации сотрудниками полиции индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, неоднократно допускающими случаи самовольного оставления семьи и учреждений различного профиля : метод. рекомендации. Воронеж, 2016.

действие субъектов системы профилактики. Учет сведений о неблагополучных семьях с детьми должен осуществляться в рамках единого банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении. Администратором банка данных является орган управления в сфере труда и социального развития. Банк данных формируется на основе информационных сообщений, которые поступают в комплексные центры социального обслуживания населения, расположенные на территории каждого муниципального района, городского округа. На каждую семью, поставленную на учет, должна формироваться индивидуальная программа социальной реабилитации – своего рода «дорожная карта» для каждой семьи, а по решению КДН и ЗП – межведомственная программа профилактической работы.

Крайней по своей радикальности формой воздействия на родителей, негативно влияющих на своих несовершеннолетних детей, является лишение либо ограничение родительских прав. При этом ст. 77 Семейного кодекса РФ предусмотрена возможность отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. Значительную роль в выявлении опасного положения ребенка и организации данной процедуры играют органы внутренних дел. В декабре 2020 г. Государственной Думой был разработан законопроект, который предоставит право изъятия ребенка исключительно по судебному решению по заявлению опеки. На наш взгляд, принятие данного законопроекта только усугубит положение ребенка, находящегося в опасных для его благополучного развития условиях.

Таким образом, в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних имеется ряд неблагоприятных моментов, в частности со стороны семьи. Несмотря на то что профилактическая работа действительно стала лучше проявляться в различных субъектах страны, показывать определенные результаты, касающиеся снижения правонарушений несовершеннолетних, еще рано. В свою очередь, выявленные прокуратурой нарушения законности среди должностных лиц, безусловно, способствуют укреплению общей структуры системы профилактики, предопределяют более качественное выполнение своих профессиональных обязанностей в рассматриваемой сфере. Так, общее количество преступных деяний, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в 2016–2019 гг. уменьшилось на 4,6 % (41,5 тыс.)¹⁸.

Современное состояние предупредительной деятельности в отношении несовершеннолетних представляется нам многоаспектным, набирающим обороты в своем развитии. В связи с этим нами предлагаются некоторые направления совершенствования государственной политики, нацеленные на повышение эффективности профилактической деятельности всех органов и учреждений системы профилактики:

Во-первых, *создание региональных программ* в субъектах РФ, где наиболее остро стоит проблема, связанная с криминогенной обстанов-

¹⁸ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2018 г. / Главный информационно-аналитический центр МВД России. М., 2018.

кой в регионе (совершение административных правонарушений самими несовершеннолетними, а также вовлечение их в совершение правонарушений иными лицами); часто нарушаются права и законные интересы несовершеннолетних; где количество детей-сирот, безнадзорных, беспризорных, детей, оставшихся без попечения родителей, детей из малообеспеченных и неблагополучных семей превышает 20 % от общего числа детей до 18 лет.

Основные задачи для создания и внедрения в практику программ обозначены в Концепции до 2020 г., поэтому выделим лишь несколько критериев, на которых должна основываться региональная программа:

- совершенствование правовой базы региона на основе законов федерального уровня;
- научно-методическое обеспечение системы профилактики;
- четкая координация деятельности организаций по обеспечению социального сопровождения детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации;
- систематическое обновление межведомственной базы данных достоверной информацией о несовершеннолетних в регионе.

Банк данных формируется на основе информационных сообщений, которые поступают в центры комплексного социального обслуживания населения, расположенные на территории каждого муниципального района, городского округа. На каждую семью, поставленную на учет, должна формироваться индивидуальная программа социальной реабилитации – своего рода «дорожная карта» для каждой семьи, а по решению КДН и ЗП – межведомственная программа профилактической работы;

- создание и обеспечение деятельности центров социальной реабилитации для детей, склонных к девиантному поведению или вступивших в конфликт с законом, и их родителей, нуждающихся в поддержке, используя современные социально-педагогические и психологические реабилитационные технологии.

Одной из составляющих успеха здесь является внедрение новых эффективных форм работы, благодаря которым возможно будет приблизить услуги к населению, доходить до семей, проживающих в отдаленных сельских поселениях, экстренно реагировать на случаи нарушения прав детей. Центры социального обслуживания населения должны быть равномерно распределены по всем районам субъекта РФ, желательно, чтобы они находились на примерно равном удалении от населенных пунктов района. Оказание помощи связано с решением проблем нормализации детско-родительских отношений, трудоустройства родителей; получения правоустанавливающих документов; формирования пакетов документов для назначения государственной социальной помощи и др.;

- обеспечение профессиональной подготовки и переподготовки специализирующих кадров системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;
- обеспечение надлежащего воспитания социальными педагогами, у которых в приоритете должно быть обязательное повышение правовой

грамотности, что положительно будет сказываться на информированности детей о возможных негативных последствиях в случаях совершения ими антиобщественных действий;

– создание безопасной информационно-образовательной среды для обеспечения, сохранения и укрепления нравственного, физического, психологического и социального здоровья детей и молодежи;

– организация досуга и летнего отдыха детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и конфликте с законом.

Во-вторых, *развитие института наставничества* над несовершеннолетними, состоящими на профучете, которое предусмотрит обязанности по воспитанию и их социализации, возложенные на действующих сотрудников и ветеранов МВД, представителей органов муниципальной власти, казачьи и народные дружины, духовенство, врачей, педагогов, тренеров спортивных секций.

Выбирая ребенку наставника, необходимо учитывать его индивидуальные особенности. В качестве наставников должен быть авторитетный человек, способный стать положительным примером для подростка.

Эффективность мероприятий, предусмотренных Программой, должна отслеживаться путем проведения мониторинга, разработанного на основе определенных критериев для отслеживания промежуточных результатов. По итогу должны вводиться соответствующие корректировки в реализации положений системы профилактики.

В-третьих, *разработка и реализация программ поддержки молодежных общественных организаций, волонтерского движения, программ по трудоустройству несовершеннолетних*, развитию спорта и пропаганде здорового образа жизни, духовно-нравственному воспитанию подрастающего поколения.

Здесь необходимо предусмотреть:

– привлечение волонтеров (как правило, среди студентов образовательных организаций), которые пройдут обязательную специальную подготовку по работе с трудными подростками;

– тесное сотрудничество с молодежными общественными организациями по вопросам профилактики правонарушений среди несовершеннолетних;

– профессионально-трудовая реабилитация несовершеннолетних, состоящих на учете в ОВД и КДНиЗП, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.