

На правах рукописи

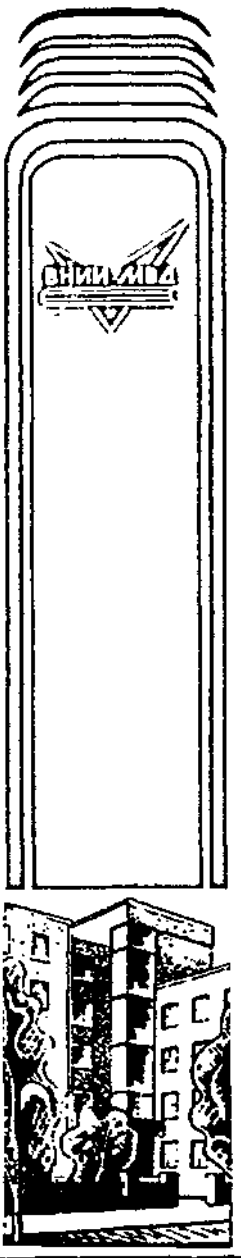
КРИВОНОСОВ Анатолий Николаевич

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ, БЕСПРИЗОРНОСТИ
И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 - административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2004



Работа выполнена в Государственном учреждении «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»

Научный руководитель - Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
Мышляев Николай Прокофьевич

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Черников Валерий Васильевич;

кандидат юридических наук, доцент
Бежанов Валерий Оганезович

Ведущая организация - Московская государственная юридическая академия

Защита диссертации состоится «29» июня 2004 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.005.02 при Государственном учреждении «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России» по адресу: 123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ВНИИ МВД России.

Автореферат разослан «28» мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



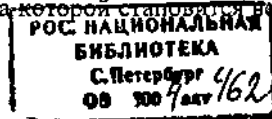
Быков А.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена проблемой определения в современных социально-политических, экономических и правовых условиях приоритетных направлений, форм и средств решения задач по охране прав и свобод граждан в России, укреплению законности и правопорядка.

Одной из гарантий реализации правовых мер по обеспечению защиты интересов государства и общества от правонарушений является эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с административными правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними. В этой связи большое значение имеет научная проработка всего комплекса проблем, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений силами органов внутренних дел. Административные наказания являются правовым, но нежелательным последствием совершенных детьми и подростками правонарушений. Они (наказания), как правило, слабо влияют на генезис правонарушений, и поэтому их роль в нейтрализации противоправного поведения весьма скромна. В этом отношении более эффективным средством обоснованно и справедливо признается профилактика безнадзорности, беспризорности, целенаправленная деятельность по устранению или снижению негативного воздействия факторов, способствующих совершению несовершеннолетними административных проступков. Однако это направление в современной деятельности правоохранительных органов и иных органов исполнительной власти, в административной политике Российской Федерации не стало приоритетным. Более того, государство в последние годы утратило ряд прежних весьма важных позиций в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Заметно снижение научного интереса к данным проблемам.

Исследование по теме диссертации представляет важную теоретико-прикладную проблему, научная разработка которой становится все более ак-



туальной в структуре исследований всего комплекса проблем совершенствования профилактической деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Теоретический анализ литературных источников по исследуемой и смежным проблемам показывает, что отечественными юристами разработан ряд положений, выводов, относящихся к профилактике правонарушений, в том числе несовершеннолетних. Среди них: Г. А. Аванесов, А. И. Алексеев, Ю. М. Антонян, С. А. Беличева, Н. И. Ветров, А. И. Долгова, А. Э. Жалинский, Г. И. Забрянский, К. Е. Игошев, И. И. Карпец, Н. И. Крюкова, В. Н. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнецова, В. П. Лозбяков, Г. М. Миньковский, Н. П. Мышляев, Д. К. Нечевин, В. П. Ревин, А. Б. Сахаров, А. Я. Сухарев, Г. И. Фильченков и др.

Проблемами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних долгие годы занимались Н. Г. Андрюхин, С. А. Беличева, В. Д. Ермаков, Н. И. Крюкова, В. А. Мишота, В. В. Панкратов, О. В. Пристанская, В. П. Ревин, Н. Г. Яковлева. Ряд теоретических и прикладных исследований по проблемам предупреждения, пресечения и искоренения административных правонарушений, правоприменительной деятельности органов внутренних дел в разные годы выполнили: Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, А. П. Коренев, Ф. Е. Колонтаевский, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, Н. И. Побежимова, Л. Л. Попов, Н. Ф. Попова, В. И. Ремнев, Н. Г. Салищева, А. В. Серегин, М. С. Студеникина, Г. А. Туманов, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и др.

К вопросам совершенствования административного законодательства обращались В. О. Бежанов, А. С. Дугенец, С. Д. Князев, М. Я. Масленников, И. Ш. Килясханов, Л. И. Поспелова, А. С. Прудников, В. Е. Севрюгин, Ю. Н. Старилов, В. В. Черников и др.

Некоторые вопросы правовой природы административных правонарушений, факторов, способствующих их совершению, личности правонарушителя, форм и методов профилактики и повышения эффективности борьбы с

ними освещались в трудах С. Л. Вахова, Е. В. Додина, П. М. Дорогих, В. Я. Дякина, С. М. Зырянова, А. П. Ключниченко, А. В. Крючкова, В. Н. Макаруча, В. И. Попова и др. Отдавая должное этим разработкам, отметим, что преимущественно они были ориентированы на исследование проблем административной ответственности, тогда как проблемы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних с административно-правовых позиций не были предметом самостоятельного целевого научного изучения.

Настоящее диссертационное исследование - это попытка восполнить отмеченный пробел. В диссертации анализируется комплекс причин и условий, наиболее характерных для продуцирования безнадзорности, беспризорности, предпреступного поведения несовершеннолетних, административно-правовых деликтов, совершаемых ими.

Объект исследования - комплекс социальных, политических, юридических и, главным образом, административно-правовых Отношений, складывающихся в процессе организации и правового обеспечения профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществляемой органами МВД России.

Предмет исследования - особенности организации и практика административно-правового регулирования профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних подразделениями органов внутренних дел по делам несовершеннолетних, криминальной милицией, центрами временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и службой участковых уполномоченных милиции.

Целью диссертационного исследования является теоретико-прикладное изучение особенностей организации, правового регулирования, а также форм и методов профилактики безнадзорности, беспризорности и профилактики правонарушений несовершеннолетних, выработки предложений по совершенствованию административного законодательства и практики

его применения органами внутренних дел.

В диссертационном исследовании автором осуществлено следующее:
выявлены причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних;

изучены история становления и развития системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

определены источники и особенности административно-правового регулирования профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

проведен анализ особенностей административно-правового статуса правоохранительных органов как субъектов правоприменения и содержания их деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

выявлены особенности организационных форм профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

сформулированы и внесены предложения по совершенствованию организации правового регулирования профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Методологическую основу настоящей работы составили философские и теоретико-правовые труды ученых, посвященные проблемам причинности, детерминации, диалектическим и историческим аспектам изучения общественных отношений и явлений социальных аномалий. В диссертации использованы и проанализированы исторические, социальные, правовые и иные особенности профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних на различных исторических этапах развития российского общества и государства.

В процессе исследования автор опирался на соответствующие работы по проблемам теории и истории права и государства, экономики, социологии, криминологии, конституционного, административного, уголовного и других отраслей права и практики их применения. Для повышения достоверности

анализировавшейся информации максимально соблюдались требования репрезентативности выборочных исследований. С этой же целью результаты, полученные автором, постоянно сопоставлялись с материалами других исследований по аналогичной проблематике.

В работе предприняты усилия по выявлению многочисленных и разнообразных взаимосвязей безнадзорности и административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Автор использовал различные методы исследования, в том числе опрос, анализ социальной и судебной статистики, метод экспертных оценок состояния и эффективности профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические материалы органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Автор опросил более 500 сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных милиции г. Москвы, Московской и Тверской областей. Помимо этого, соискатель обобщил аналитические материалы по вопросам деятельности милиции общественной безопасности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, поступившие в Главное управление обеспечения общественного порядка (ГУОПО) МВД России из 50 субъектов Российской Федерации.

В ходе исследования использовались также материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, аналитические справки НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, материалы Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе Московской области.

Кроме того, в работе нашли отражение: значительный практический опыт автора, приобретенный в 1975-1999 годах в Подольской и Сергиево-Посадской городских прокуратурах Московской области и Бабушкинской межрайонной прокуратуре г. Москвы. Соискатель выявил и проанализировал

причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности и совершению правонарушений несовершеннолетними, по их результатам внесил представления руководителям различных организаций и учреждений, в том числе и руководителям органов внутренних дел.

Проблемами профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних диссертант продолжает заниматься и в настоящее время. Работая в последние три года (2001-2004 гг.) в должности заведующего отделом по взаимодействию с судами, прокуратурой и органами юстиции Главного управления региональной безопасности Московской области, соискатель принимал активное участие в заседаниях комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области.

Помимо этого А.Н. Кривонос принимал участие в работе межведомственного оперативного штаба по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти направленной на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Научная новизна диссертации состоит в том, что на монографическом уровне диссертантом разработаны научно обоснованные положения, связанные с решением актуальных проблем, возникших в последние 10-15 лет в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, повышением эффективности профилактической деятельности органов внутренних дел.

В ходе исследования выявлена недостаточность, а также неэффективность профилактических мер, основанных на новом законодательном их регулировании и применяемых к несовершеннолетним в период их безнадзорности и беспризорности, а также во время предпреступного правонарушающего поведения.

В работе вскрыты основные недостатки в сфере социального контроля и применения административных мер, предусмотренных КоАП РФ, органами внутренних дел к безнадзорным детям, совершающим правонарушения, и их

родителям.

Автором предложена концепция основных направлений профилактической работы с данным контингентом лиц. Она построена, главным образом, на идее ранней профилактики правонарушающего поведения детей и подростков. Претворение ее в практическую деятельность органов внутренних дел должно способствовать осуществлению административной политики, исходящей из примата убеждения над принуждением, воспитательных функций над карательными. Предложения автора по данному вопросу позволяют ввести в действие дополнительные резервы совершенствования профилактической деятельности, что в конечном счете может способствовать снижению общего уровня безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Соискатель определяет сущность и значение профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом современных кризисных условий функционирования российского государства.

В работе отражен исторический аспект проблемы профилактической деятельности органов внутренних дел; обоснована необходимость совершенствования правовых и организационных мер профилактической деятельности милиции общественной безопасности; скорректированы основные направления информационного обеспечения этой деятельности, а также формы и методы реализации профилактической деятельности инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных милиции.

Проблема безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних рассматривается не изолированно, а комплексно и с учетом социально-экономических и правовых преобразований, происходящих в Российской Федерации, а также результатов анализа практики реагирования правоохранительных органов на состояние безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних применительно к развитию деликтологической ситуации в России.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Исследование закономерностей эволюционного процесса, характеризующего состояние, причины и условия безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, позволяет утверждать, что административные правонарушения являются наиболее распространенным видом их противоправного поведения. Совершение таких деяний должно служить правовым основанием для проведения различными службами органов внутренних дел как общей, так и индивидуальной профилактической работы.

2. Система профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних должна включать весь комплекс иерархической системы источников административного законодательства, регламентирующей ее организацию и функционирование.

3. Эффективность профилактики исследуемого социального явления во многом определяется введением в действие как на федеральном, так и на региональном уровнях специальной подсистемы информационного обеспечения профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

4. При классификации организационно-правовых форм профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних должны учитываться кадровые, финансовые и иные материальные возможности органов внутренних дел, социальной защиты граждан, отечественный и зарубежный опыт педагогической, психологической и правозащитной работы с детьми и подростками, находящимися в трудных жизненных условиях.

5. Административно-правовые меры, а также иные средства правового воздействия, применяемые органами внутренних дел с целью профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, в настоящее время не являются достаточным средством противодействия совершению ими впоследствии преступлений. Для изменения такого положения необходимы дополнительные усилия комплексного характера по совершенствованию практики применения федерального административного зако-

И

нодательства, оптимизации организационно-правовых форм профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что выводы и предложения, сформулированные автором, обобщают уже имеющиеся сведения и дополняют систему научных знаний о процессах, связанных с профилактикой безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях. В диссертационном исследовании дается обоснование наличию специфики обозначенного направления деятельности основного субъекта профилактики - подразделения по делам несовершеннолетних. Это касается сущности и значения данных подразделений на современном этапе, специфики применения форм и методов в процессе осуществления профилактической деятельности.

Практическое значение исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в деятельности органов, обладающих правом законодательной инициативы при разработке предложений по совершенствованию правового регулирования профилактической деятельности милиции общественной безопасности; непосредственно в работе органов внутренних дел; в учебном процессе образовательных учреждений системы МВД России и при дальнейшем исследовании данной проблемы.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в четырех работах автора общим объемом 1,8 п.л., использованы при подготовке аналитических и методических материалов, которые внедрены в деятельность подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных милиции, а также в учебном процессе Московского университета МВД России, что подтверждается тремя актами о внедрении.

Структура и объем диссертации обусловлены предметом и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения и списка использованной литературы. Объем диссертации составляет 198 страниц машинописного текста.

СОДЕРЖАНИЕ

Во введении обоснованы выбор и актуальность темы диссертации, проанализирована степень ее научной разработки, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, его методология, теоретическая, нормативная правовая и эмпирическая база, раскрыта научная новизна полученных результатов, сформулированы основные вынесенные на защиту положения, показана теоретическая и практическая их значимость.

В первой главе - Безнадзорность, беспризорность и правонарушения несовершеннолетних как объект социально-правового исследования - изучены причины и условия безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации (§ 1); дан исторический анализ пути, пройденного российским государством в устранении безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних за годы советской власти и в настоящее время, т.е. со времени распада союзного государства (§2).

В работе также приведены статистические и иные данные, показывающие, что в последние годы нарастают негативные тенденции, связанные с расширением масштабов безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, повышается деликвентная и криминальная активность детей и подростков.

При этом ни одно ведомство, как показало исследование, ответственное за воспитание детей, защиту их прав и законных интересов, не имеет точных данных о количестве безнадзорных и беспризорных детей. Государственная статистика занижает реальное число данных категорий детей примерно в 3-4 раза. Причин этому очень много. Основная из них, по нашему мнению, заключается в том, что законодателями и учеными долгие годы не проводилось (да и сейчас не проводится) четкой границы между дефинициями «беспризорность» и «безнадзорность».

Если в первые годы советской власти термин «беспризорность», упот-

реблялся вместе с термином «безнадзорность», то позже стали применять только термин «безнадзорность», так как долгие годы вопреки действительному положению утверждалось, что с беспризорностью удалось покончить навсегда.

В Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» впервые официально даны определения понятий «безнадзорность» и «беспризорность» как различных явлений. Однако в тексте данного Федерального закона на каких либо значимых различий в содержании этих понятий не усматривается.

Между безнадзорностью, беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, на наш взгляд, существует причинная связь. Как показало исследование, безнадзорность служит благоприятной почвой для беспризорности и правонарушений детей и подростков, и именно это обстоятельство явилось основополагающим для автора при проведении диссертационного исследования.

Масштабы детской беспризорности в современной России определяются такими основными факторами, как: экономические трудности; высокий уровень безработицы; обнищание значительной части населения, большинство которого живет за чертой бедности; повсеместное ослабление семейных устоев; утрата старшим и младшим поколениями моральных ценностей; пьянство и алкоголизм, наркомания, распространение среди детей и взрослых психических заболеваний. По результатам исследования в работе выделены три типичные группы детей, определяющие в целом масштабы детской безнадзорности. Это: а) дети, потерявшие семью и родителей из-за их смерти, лишения родительских прав; б) отторгнутые родителями; в) беглецы из родительского дома, детского лечебного или воспитательного учреждений.

Сложности переходного периода российского общества существенно сокращают возможности органов опеки и попечительства по своевременному устройству таких детей, вовлечению их в учебу, труд, по организации их

отдыха и досуга. В наиболее сложное положение чаще всего попадают осиротевшие дети подросткового возраста, уже искалеченные судьбой, приобретшие за годы жизни в семье, лечебном либо воспитательном учреждении асоциальные навыки, стремление к независимости, что, естественно, затрудняет их устройство в другую семью или интернатное учреждение.

Причинами, способствующими распространенности социального сиротства, являются также: рост числа детей, рожденных вне брака; социальная дезорганизация семей; материальные и жилищные трудности родителей, нездоровые отношения между ними; слабость нравственных устоев и негативные явления, связанные с деградацией личности взрослого человека.

Среди беспризорных детей много воспитанников государственных интернатных лечебных и воспитательных учреждений. По сведениям комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации, за последнее десятилетие прошлого века количество детей, убегающих из таких учреждений, возросло на 30%. Среди покинувших интернатные учреждения много детей, оставивших их из-за жестокого обращения с ними, в том числе со стороны педагогических работников.

Побег из дома, детского интернатного учреждения — это чаще всего прямая реакция на неблагополучную там обстановку. В работе приведены данные, показывающие, что не следует при этом исключать и психические аномалии развития личности детей, содержащихся в этих учреждениях.

Основной вывод, который делается в этой связи, сводится к тому, что каким бы ни был истинный источник детской безнадзорности и беспризорности, чем бы ни объяснялось перемещение таких детей в особую группу неблагополучного населения, налицо социальное явление, требующее особого внимания, особого подхода, учитывающего все возникающие при этом проблемы.

Проведенное исследование позволило сделать вывод и о том, что беспризорность и безнадзорность - явление динамичное. Современные безнадзорные и беспризорные дети выглядят далеко не так, как в 20-е годы прошло-

го века. Многих из них отличает выносливость, адекватность восприятия, смелость, активность, солидарность в групповых действиях. В работе по итогам изучения несовершеннолетних беспризорников и правонарушителей автором предложена классификация их в зависимости от личностных особенностей, а также причин и условий, которые способствовали приобретению ими такого социального статуса.

За довольно длительный исторический период в России накоплен разнообразный опыт, который может быть полезным в современной деятельности правоохранительных органов.

История призрения детей-сирот в России развивалась на протяжении ряда веков в нескольких направлениях: государственном, государственно-общественном, церковном и частном. Ретроспективный анализ профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних показывает, что:

во-первых, в профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних всегда важную роль играли правоохранительные органы;

во-вторых, за многовековую историю накоплен определенный положительный опыт, отказ от которого ведет к ослаблению профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

в-третьих, для достижения позитивных результатов профилактической работы необходима научно обоснованная координация деятельности всех субъектов профилактики при четком правовом разграничении их функций и полномочий;

в-четвертых, важна активная позиция государства по повышению материального уровня реальной защищенности семьи, материнства и детства.

Учитывая, что действующие конституционные нормы могут быть реализованы лишь посредством их конкретизации в текущем законодательстве, особое внимание в работе уделено специализированному правовому регулированию профилактической деятельности органов внутренних дел. В этой связи соискателем проанализированы положения Закона РФ «О милиции» в

новой редакции¹, которые определяют основные принципы обеспечения прав и свобод граждан, их личной безопасности во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и при осуществлении профилактики правонарушений.

Особое место отведено анализу и оценке результативности мер, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»², в котором впервые после его принятия в 1999 году, с учетом международного права, были реализованы новые подходы в решении на государственном уровне проблем борьбы с негативными подростковыми явлениями.

В качестве приоритетов названным Законом определены:

цели, принципы и основные положения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;

система субъектов этой деятельности;

соотношение предметов ведения федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации.

В диссертации проанализированы иные нормативные правовые акты, составляющие основу регулирования профилактической деятельности в Российской Федерации. Это: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, и законодательные акты республик, краев, областей, городов федерального значения, уставы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты, издаваемые органами государственной исполнительной власти и этих образований (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администраций).

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204; № 46. Ст. 4537; 2001. № 1 (ч. II). Ст. 15; № 31. Ст. 3172; № 32. Ст. 3316; 2002. № 18. Ст. 1721; № 27. Ст. 2620; № 30. Ст. 3029; Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 167; № 27 (ч. I). Ст. 2700; № 28. Ст. 2880; № 50. Ст. 4847; № 52 (ч. I). Ст. 5038.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177; 2001. № 3. Ст. 216; 2003. № 28. Ст. 2880.

Особое внимание уделено анализу ведомственных нормативных актов МВД России: директивам и распоряжениям Министра внутренних дел, приказам, инструкциям, регламентирующим деятельность субъектов правоприменения в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Такое комплексное рассмотрение правового регулирования профилактической деятельности органов внутренних дел позволило сформулировать ряд предложений как теоретического, так и практического характера.

1. Эффективное осуществление профилактической деятельности милиции возможно только при условии совершенствования отраслевого законодательства, и в первую очередь административного, поскольку именно в нем получают свою конкретизацию и детализацию многие конституционные права и свободы граждан.

2. Деятельность органов внутренних дел по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений должна строиться на принципах:

законности - строгого соответствия профилактической деятельности требованиям законодательства, иных нормативных правовых актов при неуклонном соблюдении прав и законных интересов лиц, в отношении которых применяются меры индивидуально-профилактического воздействия;

социальной справедливости и гуманизма, т.е. профилактика преступлений и иных правонарушений должна быть направлена на защиту законных интересов личности, общества и государства, восстановление нарушенных прав и свобод. Меры профилактики преступлений и правонарушений должны соответствовать характеру и степени общественной опасности поведения личности и не могут причинять физические страдания или унижать человеческое достоинство;

комплексности - применения в целях профилактики взаимосвязанных мер социального, экономического, политического, правового, воспитательного, технического и иного характера; сочетания общего и индивидуального предупреждения правонарушений; скоординированного взаимодействия

субъектов профилактической деятельности.

Во **второй главе** - Деятельность органов внутренних дел по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних - рассмотрены вопросы организации работы органов внутренних дел по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних (§ 1); информационного обеспечения и планирования деятельности органов внутренних дел (милиции) по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних (§ 2); проанализированы основные формы и методы деятельности по предупреждению данного социального явления (§ 3).

Особая роль органов внутренних дел в этой деятельности определяется разнообразием полномочий и широкой компетенцией по осуществлению оперативно-розыскной, административной, уголовно-процессуальной и иных видов деятельности по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, наличием в структуре органов внутренних дел специализированных служб и подразделений, чья обязанность проводить профилактические мероприятия обусловлена их функциональным назначением.

Значительное место в данном параграфе отведено историческому обзору наиболее важных этапов формирования и развития профилактической деятельности органов внутренних дел применительно к организационному становлению подразделений по делам несовершеннолетних.

В этой связи автор начиная с октября 1917 года выделяет в работе *шесть* наиболее крупных исторических этапов: 1917 - 1919 годы; **1919** — 1935 годы; 1935 - 1956 годы; 1957 - 1988 годы; 1989 - 1993 годы; вторая половина 1993 года - настоящее время.

Применительно к этим этапам соискателем проведен исторический анализ создания, развития и функционирования системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в России и сделан вывод, что практически постоянно особая, ключевая роль в этой системе отводилась органам внутренних дел (милиции).

В работе приводятся доказательства того, что в результате эволюции как теоретических взглядов на роль и значение профилактической деятельности органов внутренних дел (милиции), так и практического их воплощения в жизнь целостная и достаточно эффективная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних была создана лишь к концу 1950-х годов и просуществовала до середины 1980-х годов.

Автор негативно оценивает разрушение системы профилактики правонарушений несовершеннолетних под предлогом ее так называемой демократизации. В этой связи в работе отмечается, что после того, как служба органов внутренних дел по делам несовершеннолетних в 1988 году была разделена на инспекцию по делам несовершеннолетних и оперативный состав уголовного розыска по делам несовершеннолетних, существенно снизилась эффективность профилактической работы с детьми и подростками. В результате только за период с 1989 по 1993 год преступность несовершеннолетних выросла на 40%. В дальнейшем наблюдался обвальный рост преступности среди этого контингента российского населения.

Характерным для тех лет было принятие нормативных правовых актов, в целом сокративших объем профилактических функций органов внутренних дел. Организационные изменения, проведенные в связи с принятием Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» (ликвидация специализированных подразделений по делам несовершеннолетних в уголовном розыске, следствии и т.д.) привели к оттоку квалифицированных сотрудников и, как следствие, к дальнейшему ухудшению положения в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

В Законе РСФСР «О милиции» и постановлении Верховного Совета РСФСР, определяющем порядок введения его в действие, в числе задач и обязанностей милиции не упоминалась функция по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Позже в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» специализированные подразделения по преду-

преждению правонарушений несовершеннолетних были реорганизованы в подразделения по делам несовершеннолетних, а приемники-распределители для несовершеннолетних - в центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей в системе органов внутренних дел. Их задачи и функции приведены в соответствии с Законом РФ «О милиции», которым предупреждение безнадзорности и организация деятельности приемников-распределителей были исключены из компетенции милиции.

Практика применения данного Федерального закона показала слабые ее стороны: а) несовершенство отдельных норм, необходимость дополнительного нормативного регулирования; б) отсутствие единообразного толкования и применения правовых норм; в) тенденцию к повальному распространению нарушений прав и свобод несовершеннолетних при его применении. Это относится прежде всего к ст. 22 и п. 6 ст. 26 упомянутого Федерального закона, которыми определены лица, помещаемые в центры временного содержания для несовершеннолетних и основания их помещения.

В данном параграфе диссертации подробно рассмотрены организационные функции профилактической работы, осуществляемые: Межведомственной комиссией по делам несовершеннолетних, созданной при Правительстве РФ; Межведомственным оперативным штабом (МОЖ), образованным в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 марта 2002 года № 154 «О мерах по усилению профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних»; а также специализированными подразделениями по делам несовершеннолетних: службой участковых уполномоченных милиции; центрами временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей; патрульно-постовой службой милиции общественной безопасности; криминальной милицией.

Деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних может быть эффективной лишь при условии объединения усилий всех названных субъектов профилактики, их теснейшего взаимодействия, обмена информацией между ними.

В работе рассмотрены формы и методы взаимодействия субъектов профилактики и возможности его улучшения. Автором предлагается также продолжить работу по введению должности Уполномоченного по правам ребенка во всех субъектах Российской Федерации. Опыт введения такой должности в отдельных субъектах Российской Федерации, а также в 75 странах мира доказал его эффективность в области защиты обездоленных детей.

На ведомственном уровне для улучшения организации взаимодействия между субъектами профилактики необходимо разработать и принять наставление (инструкцию) о взаимодействии сотрудников ПДН с участковыми уполномоченными милиции, подразделениями криминальной милиции и другими правоохранительными органами в деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Важнейшим элементом эффективного функционирования любой управленческой системы является ее информационное обеспечение. Данное положение в полной мере относится и к организации деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. В этой связи соискателем сделан акцент на рассмотрение вопросов информационного обеспечения и планирования деятельности органов внутренних дел на данном направлении.

Анализ состояния информационного обеспечения практической деятельности органов внутренних дел, проведенный в ходе исследования, показал, что этот процесс нуждается в существенном совершенствовании на всех его уровнях. Информацию о безнадзорности, беспризорности и правонарушениях несовершеннолетних должны собирать и анализировать все субъекты профилактики, указанные в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Но ни один орган, ни одно должностное лицо не владеет необходимой информацией в полном объеме. В стране нет точных данных о:

причинах безнадзорности, беспризорности и правонарушений, условиях, способствующих их совершению;

детях, оставшихся без попечения родителей, и детей, склонных к совершению правонарушений;

родителях, не выполняющих обязанностей по воспитанию детей, а также взрослых, оказывающих негативное влияние на детей.

Эти блоки тесно взаимосвязаны и составляют комплекс информации, необходимый как для решения вопросов общего предупреждения безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, так и конкретных правонарушений, совершаемых отдельными детьми и подростками.

В ходе интервьюирования инспекторов ПДН и участковых уполномоченных милиции установлено, что практически каждый из них испытывает информационный голод. Положение часто осложняется тем, что работники профилактических служб используют лишь некоторые из имеющихся у них источников информации. Это объясняется невысокой профессиональной подготовленностью сотрудников этих служб, их значительной перегрузкой, недостатками в организации взаимодействия между участковыми уполномоченными милиции и сотрудниками других служб и подразделений органов внутренних дел, трудовыми коллективами, общественностью, населением, а также отсутствием необходимых технических средств и рядом других причин.

Например, 80% из числа опрошенных участковых уполномоченных милиции в качестве основных источников получения профилактической информации назвали сообщения, письма, заявления граждан и должностных лиц, 65% - сведения, полученные в результате изучения населения и оперативной обработки обслуживаемого участка, 45% - сведения и материалы, поступающие от сотрудников криминальной милиции и милиции общественной безопасности.

Между тем результаты исследования показали, что различные службы и подразделения органов внутренних дел при соответствующим образом налаженной работе могут располагать значительным количеством сведений о конкретных фактах антиобщественного поведения, среде, в которой форми-

руется личность правонарушителя, однако эта информация рассредоточена по отраслевым службам и различным документам. Проанализировать ее, найти необходимые сведения, относящиеся к правонарушающему поведению, особенно в крупном городе, сложно. В результате этого противоправное поведение конкретных лиц, в том числе несовершеннолетних, не имеет надлежащего реагирования и не получает должной оценки.

Несмотря на требования МВД России о налаживании постоянного обмена информацией между отраслевыми службами горрайорганов, эта работа осуществляется часто бессистемно и эпизодически. Изучение автором положения дел на местах показало, что наиболее налаженный обмен информацией существует между участковыми уполномоченными милиции и оперуполномоченными уголовного розыска. Однако и он в основном ограничивается периодом проведения на административных участках комплексных профилактических операций либо первоначальных оперативно-розыскных мероприятий по совершенному преступлению.

Проблему улучшения обмена информацией по вопросам, представляющим обоюдный интерес, между участковыми уполномоченными и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних в настоящее время следует отнести к числу приоритетных.

Завершая рассмотрение проблемы информационного обеспечения деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, необходимо отметить следующее:

во-первых, осуществляя данную деятельность, субъекты профилактики органов Внутренних дел (милиции) не в полной мере используют источники информации как во внутренней, так и во внешней среде;

во-вторых, сбор и анализ информации должен быть целенаправленным, а система информационного обеспечения - тщательно продуманной и согласованной с ее субъектами;

в-третьих, информация должна носить комплексный характер и включать в себя необходимый перечень вопросов информационного характера: от

демографической и социально-экономической обстановки на обслуживаемом административном участке, до сведений о поведении конкретных подучетных лиц. Эти сведения необходимы при решении вопроса об аресте несовершеннолетнего за совершенное правонарушение, назначении ему соответствующего наказания судом, поскольку они, наряду с другими (характеристики с места жительства, учебы, работы, данные о судимостях и т.д.), характеризуют личность несовершеннолетнего.

Далее автор констатирует, что административно-юрисдикционная деятельность милиции в отношении несовершеннолетних правонарушителей определяется совокупностью различных методов, что обусловлено ее сложностью и многогранностью. Основными из них являются убеждение и принуждение, которые выступают в различной вариантности при реализации функций милиции, взаимно дополняя друг друга.

Анализ практики показывает, что убеждение далеко не всегда оказывается достаточно эффективной мерой воздействия на поведение лиц, совершающих противоправные деяния. Поэтому только сочетание убеждения и принуждения, их правильное соотношение обеспечивает успех в регулировании общественных отношений в сфере правопорядка, особенно в работе с детьми и подростками. Здесь избыток силового воздействия (психологического характера), как правило, имеет негативные последствия.

На практике закрепились и функционируют две основные формы профилактической работы с детьми и подростками, совершающими правонарушения - общая и индивидуальная профилактика. В работе они подробно проанализированы. При этом особое место отведено исследованию проблем индивидуальной профилактики административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Результаты этого исследования свидетельствуют о низком уровне работы субъектов профилактики по своевременному и полному выявлению лиц, подлежащих профилактическому воздействию. На практике повсеместно имеют место ситуации, когда сотрудниками милиции выявляются и ставятся на учет несовершеннолетние, случайно совершившие

проступок, в то же время безнадзорные дети и их родители иногда остаются вне сферы индивидуальной профилактики.

В диссертации выделен ряд основных направлений решения проблемы повышения роли сотрудников органов внутренних дел (милиции) в применении административных мер профилактического воздействия к детям и подросткам, в предупреждении безнадзорности и беспризорности. Это прежде всего: устранение пробелов в законодательных и ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих применение мер административного принуждения; расширение властных полномочий работников милиции, ответственных за профилактику правонарушений; повышение профессионального мастерства и авторитета работников специализированных профилактических служб; обеспечение гласности в их работе и неукоснительного соблюдения требований закона.

В заключении работы изложены выводы, рекомендации и предложения, определены направления дальнейшего исследования проблем, представленных в диссертации.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Кривоносов А.Н. Детская безнадзорность, беспризорность как социально-правовое явление // Вестник Московского экономического института. М.: 2002. № 1 (15). 0,3 п.л.

Кривоносов А.Н. Сущность, содержание и причины детской безнадзорности, беспризорности как социально-правовых явлений // Адвокатская палата. 2003. № 3. 0,4 п.л.

Кривоносов А.Н. Участковый уполномоченный милиции как субъект профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних // Российский судья. 2003. № 5. 0,3 п.л.

Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. 0,8 п.л.

Заказ №72
Тираж 60 экз.

Объем 1 п.л

Подписано в печать
20.05.2004 г.

Отпечатано на участке оперативной полиграфии ВНИИ МВД России

111535