

Дорошенко О.М., Бочаров С.Н.

РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация: Предмет: система административно-правовых норм в механизме правового обеспечения деятельности органов внутренних дел. Объект: общественные отношения. Автор подробно рассматривает вопросы противодействия правонарушениям несовершеннолетних на примере органов внутренних дел с начала 20 века. Теоретическая значимость рассмотренных проблем состоит в уточнении содержания ряда понятий административно-правовой науки, позволяющей выявить новые, пока не учитываемые элементы организации и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел. Определение особенности деятельности полиции в механизме противодействия правонарушениям несовершеннолетних. Методология исследования составили системный, структурно-функциональный и формально-логический методы. Необходимую полноту придало исследованию логико-юридического метода. Новизна прежде всего, заключается в авторском подходе к исследованию средств, форм и пределов административно-правовой характеристике в деятельности органов внутренних дел по противодействию правонарушениям несовершеннолетних. Новым по содержанию и научной аргументации является вывод о характере правового противодействия органов внутренних дел правонарушениям несовершеннолетних, о несводимости его к сугубо правоохранительному содержанию.

Ключевые слова: Административно-правовой статус, общество, полиция, органы внутренних дел, правонарушения несовершеннолетних, субъект, комиссия, нарушитель, ответственность, законность.

Review: The research subject is the system of administrative-legal provisions in the mechanism of legal ensuring of the activities of internal affairs bodies. The research object is social relations. The author considers the issues of juvenile delinquency prevention using the example of internal affairs bodies since the early 20th century. The theoretical importance of the considered problems consists in the specification of certain notions of administrative-legal science which helps to reveal the new elements of organization and legal provision of internal affairs bodies which haven't been taken into account so far. The author defines the peculiarity of the police's activities in the mechanism of juvenile delinquency prevention. The research methodology is based on the system, structural-functional and formal-logical methods. The author applies the logical-legal method. The novelty of the study lies in the author's approach to the study of the means, forms, and limits of administrative-legal characteristic of the internal affairs bodies' activity aimed at juvenile delinquency prevention. The author proposes a new conclusion about the character of legal prevention of juvenile delinquency by internal affairs bodies, and the impossibility to reduce it to a mere law enforcement meaning.

Keywords: Legality, responsibility, offender, commission, subject, juvenile delinquencies, internal affairs bodies, police, society, administrative-legal status.

В юридической науке история борьбы с преступностью несовершеннолетних исследована весьма обстоятельно [1]. В то же время, необходимо заметить, что ретроспективная оценка противодействия полиции более широкому спектру совершаемых несовершеннолетними нарушителями противоправных деяний (включая административные правонарушения и прочие факты антиобщественного поведения),

сводилась в основном к ее предупредительно-профилактическому сегменту, что, естественно, не позволяло составить объективное представление о подростковой деликтности, а также о масштабе и иных параметрах противопоставляемых ей со стороны государства правовых, организационных и иных мер воздействия.

Г.И. Фильченков, например, анализируя в историческом аспекте развитие системы мер профи-

лактики безнадзорности и правонарушений, несовершеннолетних в России в период с октября 1917 года по настоящее время, выделяет шесть наиболее крупных исторических этапов ее развития (1917-1919 гг., 1919 – 1935 гг., 1935-1956 гг., 1957-1988 гг., 1989-1993 гг., со второй половины 1993 г. по настоящее время), в каждом из которых основные полномочия по решению рассматриваемой проблемы возлагались на одно или несколько ведомств молодого государства[2].

Так, в 1919 г. при Наркомате социального обеспечения была создана детская милиция, которая действовала в составе местных учреждений социального обеспечения и не имела отношения к государственной милиции. В 1921 году она была переименована в детскую социальную инспекцию, на которую возлагалась охрана прав детей, борьба с беспризорностью, нищенством, проституцией, иными правонарушениями несовершеннолетних [5]. Для уголовного розыска и иных военизированных милицейских подразделений борьба с правонарушениями и беспризорностью несовершеннолетних в те годы была второстепенной задачей. С учетом этого, соответствующие полномочия милиции относительно указанных категорий лиц нормативно не были закреплены[3].

Специализированные подразделения НКВД по борьбе с преступностью и безнадзорностью несовершеннолетних были созданы после принятия СНК и ЦК ВКП (б) 31 мая 1935 года Постановления «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»[7]. Данным Постановлением Объем профилактических функций иных ведомств, по сравнению с НКВД, был существенно сокращен. В целях оказания помощи родителям и иным лицам в отыскании потерявшихся в годы войны детей, при органах милиции были созданы: а) детские справочно-адресные столы, которые вели учеты подростков, задержанных за беспризорность и правонарушения, и оказывали родителям помощь в розыске; б) приемники для содержания задержанных сотрудниками милиции детей до их направления в детские дома и трудовые коммуны; в) комнаты привода безнадзорных детей[5], которые в дальнейшем были переименованы в детские комнаты милиции. В краевых и областных управлениях НКВД создавались структуры, координирующие деятельность районных и городских подразделений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних[5]. Однако за преде-

лы ведомственной компетенции полномочия указанных специализированных подразделений милиции не распространялись. Кроме того, их функции, ограничивались только воспитательной и социально-профилактической работой с детьми и их ближайшим окружением. Выполнение правоприменительных функций (пресечение правонарушений, юрисдикция и т.п.) продолжало оставаться прерогативой иных милицейских подразделений и их руководителей.

Большое значение для активизации противодействия правонарушениям несовершеннолетних имело Постановление СНК СССР от 15 июня 1943 года «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством»[5], в котором впервые была предпринята попытка обеспечить борьбу с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством посредством юридических и организационных средств на межведомственном уровне, с участием военных органов, органов милиции, образования, здравоохранения, трудоустройства, социального обеспечения, молодежных политических организаций и прочих субъектов.

Однако, несмотря на нормативные декларации о коллективной позитивной ответственности различных структур за состояние противодействия нарушениям несовершеннолетних, реально на практике сосредоточение правоприменительных полномочий в эти годы продолжало оставаться у НКВД СССР, что было не только функционально целесообразно, но и организационно оправдано, так как обеспечивало высокий уровень оперативности выявления, изоляции, трудового и социального устройства, а также исправления беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних правонарушителей. Полагаем, что в военное время, в тяжелых экономических и социальных условиях это было единственно правильным подходом в профилактической работе с детьми[6], так как кроме милиции справиться с этой задачей не смог бы никто.

Таким образом, как отмечают исследователи, целостная и достаточно эффективная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних была создана к концу 1950-х годов и просуществовала до конца 1980-х XX века[3]. Эффективность такой системы в силу ее очевидности оспаривать нет необходимости. Однако, позволим себе согласиться с популярным тезисом о ее целостности только с позиции стати-

ки. На наш взгляд, целостность данной системы надлежит рассматривать лишь как прообраз (зародыш), как пожелание использовать в противодействии правонарушениям несовершеннолетних системный комплексный подход, который в реальной действительности не реализован в полной мере до сих пор. Главное здесь, полагаем, состоит не столько в том, кого привлечь к коллективной работе над существующей конкретной проблемой несовершеннолетней деликтности. Важнее другое – как на организационно тактическом и иных системных уровнях [8] с наибольшей эффективностью обеспечить их максимальное участие в выделенной зоне ответственности, для кардинального решения общей уровневой задачи в рамках достижения единой управленческой цели противодействия правонарушениям несовершеннолетних.

В Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. были сформулированы обязанности и права в целом органов внутренних дел, а также инспекций по делам несовершеннолетних (далее – ИДН), приемников распределителей ОВД и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, закреплены функции милиции по контролю за поведением судимых подростков. Ведомственными нормативными правовыми актами МВД СССР были установлены принципы организации и функционирования, нормативы штатной численности ИДН, созданы ИДН при подразделениях органов внутренних дел на транспорте.

Реализация названных нормативных установлений способствовала увеличению численности инспекций более чем в два раза [2].

В 1989 году в результате реорганизации всей системы подразделений органов внутренних дел, занимавшихся предупреждением правонарушений, создана самостоятельная служба профилактики, в состав которой были включены в качестве самостоятельных организационных структур участковые инспектора милиции, сотрудники воспитательно-трудовых колоний, специальных комендатур, подразделений по ресоциализации судимых, а также сотрудники инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних (далее – ПРН).

Служба по делам несовершеннолетних, объединявшая на тот момент инспекторов по делам несовершеннолетних и оперативный состав

уголовного розыска, в 1988 году вновь была разделена на два самостоятельных подразделения: ИДН и уголовный розыск. При этом ИДН относились к милиции общественной безопасности, а сотрудники уголовного розыска по делам несовершеннолетних – к криминальной милиции. В результате, как отмечалось специалистами, существенно снизилась эффективность профилактической работы с несовершеннолетними, а преступность этой возрастной группы за пять последующих лет (с 1989 по 1993 г.) выросла на 40% [12].

Отличительной особенностью того времени явилось также принятие нормативных актов, сокративших объем профилактических функций органов внутренних дел. Организационные изменения, проведенные руководством МВД РСФСР в начале 1990-х годов в связи с принятием Закона РСФСР «О милиции» привели к сокращению квалифицированных кадров и, как следствие, к дальнейшему ухудшению положения в сфере противодействия безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних. В Законе РСФСР «О милиции» и Постановлении Верховного Совета РСФСР, определявшем порядок введения его в действие, среди задач и обязанностей милиции функция по предупреждению правонарушений несовершеннолетних вообще не упоминалась, так как предполагалось в течение 1991-1992 г. передать ее в ведение других государственных органов.

Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» [13] в качестве организационно-тактической задачи определил формирование в России единой государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – ЕСПБПН) [13]. На базе ИДН и ПРН были созданы специализированные подразделения профилактики правонарушений несовершеннолетних (далее – ПППН) и центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВИНП). В настоящее время в наименовании ЦВИНП «изоляция» заменена на «содержание», более точно отвечающее назначению данного учреждения – Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВСНП).

В 1999 году деятельность ЦВСНП впервые получила законодательную основу в виде Феде-

рального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [7], который изменил категории несовершеннолетних, помещаемых в ЦВСНП. Указанные подразделения, кроме того, были освобождены от несвойственных правоохранительным органам функций, связанных с социальной реабилитацией содержащихся в них подростков.

Данный Федеральный закон по сути завершил очередной этап реорганизации специализированных подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в подразделения по делам несовершеннолетних (далее – ПДН) и привел в соответствие с Законом РФ «О милиции» задачи и функции ЦВСНП. Практика применения этого Федерального закона буквально с первых дней показала его слабые стороны в виде неточных формулировок, декларативных заявлений, пробелов, противоречий и прочих юридических изъянов.

Для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем противодействия безнадзорности и правонарушениям несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов была создана Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации [14].

В масштабе России координация деятельности всех субъектов профилактики безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних поручена Правительству Российской Федерации.

На Министерство внутренних дел России возложены обязанности координировать деятельность органов внутренних дел субъектов Российской Федерации по оперативному выявлению в общественных местах беспризорных, безнадзорных, а также других несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; по установлению их личности и перевозке в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений по месту их выявления; активизировать работу по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений или совершающих противоправные деяния в отношении несовершеннолетних.

На более низком организационном уровне – в субъектах Российской Федерации, сформированы оперативные штабы по координации деятельности органов исполнительной власти этих

субъектов и органов местного самоуправления, направленной на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Руководить такими штабами поручено руководителям МВД, ГУ (У) МВД по субъектам Российской Федерации.

Таким образом, сложившаяся к началу XXI века система противодействия безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних, обеспечиваемая сотрудниками органов внутренних дел, может быть представлена в виде двух групп субъектов: 1) специальные профилактические службы, то есть подразделения полиции, созданные непосредственно для профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних (ПДН, ЦВСНП); 2) подразделения полиции, для которых профилактическая работа с подростками и взрослыми по вопросам содержания и воспитания детей не является их основной функцией, входя лишь определенной частью в более широкий круг приоритетных служебных обязанностей (участковые уполномоченные полиции, подразделения патрульно-постовой службы, подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД и др.).

Очевидно, что деятельность по противодействию безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних может быть эффективной лишь при условии объединенной реализации возможностей всех субъектов такой работы в конкретной зоне ответственности для каждого субъекта в отдельности, умелой координации их усилий из единого центра, и обеспечения необходимого взаимодействия между ними. Такое взаимодействие может осуществляться путем: взаимного информирования об обстоятельствах, лицах и фактах, подлежащих учету, анализу, контролю, требующих оперативного реагирования; совместного анализа состояния безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также результатов противодействия различным дестабилизирующим обстоятельствам; совместного планирования конкретных мероприятий, требующих общего участия; совместного подведения итогов проделанной работы, оценки достигнутых результатов и т.д.

Полагаем, что при разработке ведомственных нормативных актов и предложений в проекты нормативных правовых актов Правительства

России и Президента России, утверждающих Положения и Уставы о различных органах и формированиях полиции, Инструкции и Регламенты о порядке выполнения ими конкретных внутриорганизационных, регулятивных и правоохранительных функций, в обязательном порядке должны учитываться отдельные стратегические аспекты деятельности полиции в направлении противодействия правонарушениям несовершеннолетних. Позитивный результат подобного, на наш взгляд, будет состоять в том, что это: 1) явится гарантией включения мероприятий по организации и практическому осуществлению противодействия правонарушениям несовершеннолетних в текущие и перспективные планы работы каждого органа (подразделения); 2) создаст условия для обеспечения реализации в их работе принципов постоянства и наступательности; 3) позволит исключить дублирование функций сотрудников различных служб в рассматриваемой сфере и одновременно повысить заинтересованность полицейских за состояние дел в конкретных секторах (зонах) ответственности; 4) с необходимостью повлечет дополнительную профессиональную служебную подготовку сотрудников полиции; 5) сформирует у представителей различных подразделений стремление к взаимодействию друг с другом; 6) повысит инициативу полицейских по выработке конкретных предложений, связанных с участием иных субъектов ЕСПБПН в совместной деятельности в подростково-молодежной среде.

Представляется уместным привести положительный пример, отмеченный в Канадской провинции Квебек. Там взаимодействие социальной службы, специализирующейся на работе с допускающими асоциальное поведение подростками, и полиции начинается еще в Колледже, где будущие социальные работники и будущие полицейские проходят одновременное обучение. В дальнейшем их взаимодействие продолжается в процессе повседневной деятельности, когда эти структуры, не подменяя друг друга выполняют разные функции, объединенные общей целью, под непосредственным патронажем муниципалитета.

Организационно-методическое руководство деятельностью ПДН и ЦВСНП на федеральном уровне осуществляет специализированное формирование полиции в структуре ГУООП МВД России. В то же время в МВД республик и территориальных ГУ (У) МВД по субъектам Рос-

сии эти функции выполняют руководители иных организационных структур органов внутренних дел. Очевидно, что подобное двойственное подчинение ПДН нуждается в пересмотре.

Кроме того, полагаем назрела объективная необходимость повысить организационно-правовой статус ПДН в части обеспечения ими надлежащего полицейского и иного взаимодействия; наделить ПДН дополнительными полномочиями, по применению мер административного воздействия в отношении родителей, не исполняющих обязанностей по воспитанию и содержанию своих детей. Целесообразно также законодательно обязать официальных представителей полиции, находящихся в структурах ЕСПБПН представлять органу управления такой единой системой планирующие, контролирующие и корректирующие управленческие решения, касающиеся противодействия нарушениям несовершеннолетних и защиты их прав, а также проекты актов управления по применению мер воздействия в отношении иных субъектов ЕСПБПН, уклоняющихся от исполнения обязанностей по достижению общих правоохранительных целей, исполняющих такие обязанности формально, либо использующих работу с детьми в корыстных интересах. При этом, на наш взгляд, предоставления дополнительных прав сотрудникам полиции на получение необходимой информации от иных участников коллективного процесса противодействия нарушениям несовершеннолетних, не требуется в связи с их достаточностью.

Для активизации взаимодействия ПДН и ППСП в части оперативного обмена информацией о безнадзорных несовершеннолетних, местах их концентрации, а также для обучения постовых полицейских приемам и методам обращения с несовершеннолетними, необходимо обязать сотрудников ПДН участвовать в инструктажах нарядов патрульно-постовой службы полиции и проводить с ними занятия по профессиональной служебной подготовке.

Таким образом, исторически обусловлено, что в системе противодействия правонарушениям несовершеннолетних в России особое место принадлежит полиции, а в структуре последней – ПДН. Это связано также с организационно-правовыми основами построения и функционирования полицейских формирований, нуждающихся сегодня в совершен-

ствовании. В настоящее время требуется не только внести коррективы в правовые основы их функционирования, но и укомплектовать ПДН сотрудниками, имеющими юридическое

образование либо профессионально ориентированными на правоохранительную деятельности, а также лицами, специализирующимися на педагогической либо социальной работе.

Библиография:

1. Абдуллаев Э.И. Административные правонарушения несовершеннолетних: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984; Миньковский Г.М. Личность несовершеннолетнего преступника и современные проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних в СССР: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 1972; Морозова З.П. Административная ответственность несовершеннолетних и их родителей по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972 и др.
2. Фильченков Г.И. Борьба с преступностью несовершеннолетних в России // История органов внутренних дел. – М., 1999. – С. 107. СУ РСФСР. – 1921. – № 66. – Ст. 506.
3. Попов В.И. Правовое и организационное обеспечение деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: Дис...канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – С. 28. СУ РСФСР. – 1921. – № 66. – Ст. 506.
5. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г. № 1047 «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» // СЗ СССР. – 1935. – № 32. – Ст. 252.
6. Кривонос А.Н. Правовые и организационные основы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений, несовершеннолетними органами внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук – М., 2004. – С. 89.
7. Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 19. – Ст. 155.
8. Ермаков В.Д., Крюкова Н.И. Несовершеннолетние преступники в России. – М., 1999. – С. 147.
9. Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1977. – № 12. – Ст. 255.
10. Преступность и правонарушения несовершеннолетних (1991-1995 гг.). Статистический сборник. – М., 1996. – С. 51.
11. Дорошенко О.М. К вопросу о повышении роли полиции в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – 2. – С. 40-42.
12. Преступность и правонарушения несовершеннолетних (1991-1995 гг.). Статистический сборник. – М., 1996. – С. 51.
13. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 37. – Ст. 3449.
14. Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 7. – Ст. 775
15. О.М. Дорошенко Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в ее противодействии // Административное и муниципальное право. – 2013. – 1. – С. 43 – 48. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.01.8.

References (transliterated):

1. Abdullaev E.I. Administrativnyepravonarusheniyanesovershennoletnikh: Dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 1984; Min'kovskii G.M. Lichnost' nesovershennoletnego prestupnika i sovremennye problemy bor'by s prestupnost'yu nesovershennoletnikh v SSSR: Avtoref. dis. ... d-ra. yurid. nauk. – M., 1972; Morozova Z.P. Administrativnaya otvetstvennost' nesovershennoletnikh i ikh roditelei po sovetskomu pravu: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1972 i dr.
2. Fil'chenkov G.I. Bor'ba s prestupnost'yu nesovershennoletnikh v Rossii // Istoriya organov vnutrennikh del. – M., 1999. – S. 107. SU RSFSR. – 1921. – № 66. – St. 506.
3. 3. Popov V.I. Pravovoe i organizatsionnoe obespechenie deyatel'nosti organov vnutrennikh del po profilaktike pravonarushenii nesovershennoletnikh: Dis...kand. yurid. nauk. – Ekaterinburg, 2000. – S. 28.
4. Krivonocov A.N. Pravovye i organizatsionnye osnovy profilaktiki beznadzornosti, besprizornosti i pravonarushenii, nesovershennoletnikh organami vnutrennikh del: Dis. ... kand. yurid. nauk – M., 2004. – S. 89.
5. Ermakov V.D., Kryukova N.I. Nesovershennoletnie prestupniki v Rossii. – M., 1999. – S. 147.
6. Doroshenko O.M. K voprosu o povyshenii roli politzii v sisteme profilaktiki pravonarushenii nesovershennoletnikh v Rossiiskoi Federatsii // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2012. – 2. – С. 40-42.
7. O.M. Doroshenko Administrativnaya deliktnost' nesovershennoletnikh i rol' politzii v ee protivodeistvii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 1. – С. 43 – 48. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.01.8.