

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ПРЕВЕНЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В. А. Минор

Воронежский государственный аграрный университет им. К. Д. Глинки

Поступила в редакцию 5 февраля 2011 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию проблем, связанных с административно-юрисдикционным статусом подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Анализируется нормативная компетенция школьных инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних ОВД, аргументируется важность, возможность и потенциальная способность этого института оказывать серьезное профилактическое воздействие на несовершеннолетних и педагогическую помощь семье и школе в воспитательной сфере.

Ключевые слова: несовершеннолетний, деликтность, профилактика, органы внутренних дел.

Abstract: article is devoted to research of the problems connected to administrative status of divisions on affairs of minor law-enforcement bodies in sphere of preventive maintenance of neglect and offences of minors. The normative competence of school inspectors on affairs of minors is analyzed, importance, an opportunity and ability of this institute to render serious preventive influence on minors and the pedagogical help to family and school in educational sphere is given reason.

Key words: minor, offences, preventive maintenance, law-enforcement bodies.

Несмотря на осознание всей важности участия в функционировании системы профилактики правонарушений несовершеннолетних каждого органа, входящего в нее, следует обратить особое внимание на деятельность подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН ОВД). Статья 4 Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее – ФЗ № 120) относит органы внутренних дел к системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В соответствии со ст. 20 данного Закона органы внутренних дел в пределах своей компетенции осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с

227

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

© Минор В. А., 2011

законодательством Российской Федерации. В числе нормативных актов, определяющих административную юрисдикцию органов внутренних дел в превентивной сфере, устанавливающих как пределы их компетенции, так и приоритетные направления деятельности, следует назвать недавно принятый Федеральный закон «О полиции»², который в ст. 2, среди прочих, устанавливает применимые к исследуемой области правоотношений задачи предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, а также охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (ранее данное направление деятельности регламентировалось ст. 2 Закона РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции»).

Компетенция органов полиции в сфере превенции раскрывается через права, но более через обязанности, регламентируемые ст. 12 Закона «О полиции». Так, органы внутренних дел обязаны предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения, а также выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своей компетенции принимать меры к их устранению, оказывать помощь гражданам, пострадавшим от административных правонарушений, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья. Данная обязанность ОВД отнесена к исследуемой нами проблеме в силу того, что беспомощность человека может быть не только в физическом, но и в физиологическом, социальном и психологическом смысле, что является критериями, в силу которых устанавливается неполная дееспособность несовершеннолетних. Опасное для здоровья и жизни состояние – широкая характеристика, включающая в себя и состояние детей, находящихся в социально опасном положении, т.е. тех, в отношении которых конкретизируется состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ, связанного с неисполнением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию, а также (или) отрицательно влияющих на их поведение, либо жестокое обращаяющихся с ними.

Другой обязанностью органов полиции, относящейся к сфере нашего исследования, является участие в обеспечении исполнения судебных решений в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушения.

Далее, раскрывая вопрос о юрисдикции органов внутренних дел в сфере профилактики безнадзорности и правонарушаемости несовершеннолетних, необходимо проанализировать Положение о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 19 июня 2004 г. № 927, в котором нормативная фиксация вышеуказанных обязанностей органов полиции получает развитие через возможность осуществления МВД России полномочий, связанных с анализом и прогнозированием состояния правопорядка и общественной безопасности, разработкой и

² Рос. газ. 2011. 8 февр.

осуществлением мер по реализации государственной политики в соответствующих сферах деятельности, а также через участие в разработке и формировании федеральных целевых программ и т.д.

Типовое положение о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении дел субъекта РФ, утвержденное Приказом МВД РФ от 15 сентября 2003 г. № 730³, также содержит в себе те функции, которые относят органы внутренних дел к системе профилактики правонарушаемости среди несовершеннолетних. Например, МВД, ГУВД, ОВД субъекта РФ анализируют и прогнозируют состояние правопорядка на территории субъекта РФ, иницируют предложения по укреплению законности и обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, разрабатывают и реализуют различные региональные и межрегиональные программы в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с правонарушениями. Обеспечивают совместно с органами исполнительной власти субъекта РФ правопорядок на улицах, площадях, в парках и других общественных местах.

Совместным Приказом Министерства здравоохранения РФ и МВД РФ от 20 августа 2003 г. № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел»⁴ реализуются задачи и принципы ст. 2 ФЗ № 120 о единстве и целостности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Но важнейшим подзаконным актом, применительно к нашему исследованию, является Инструкция по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденная Приказом МВД РФ от 26 мая 2000 г. № 569, а также Приказом МВД РФ от 6 апреля 2007 г. № 338 «О внесении изменений в Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденную приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569»⁵. Данные правовые акты приняты на основании и во исполнение п. 2 ст. 4 Федерального закона № 120, предоставляющего право органам системы профилактики, указанным в п. 1 ст. 4 ФЗ № 120, создавать учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Таким органом в системе МВД РФ в соответствии с положениями вышеназванных нормативных актов является система подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 21 ФЗ № 120 ПДН ОВД обязаны проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении тех категорий несовершеннолетних, которые указаны в ст. 5.1, 4.14 ФЗ № 120, а также их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязан-

В. А. Минор. Административная юрисдикция подразделений...

³ Документ опубликован не был.

⁴ Документ опубликован не был.

⁵ Документ опубликован не был.

ностей по воспитанию, обучению и содержанию несовершеннолетних и отрицательно влияющих на их поведение.

В рамках исполнения данной обязанности ПДН Воронежского ГУВД совместно с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН и ЗП), а также с другими органами и учреждениями системы профилактики правонарушаемости несовершеннолетних за последний отчетный период было проведено 11 комплексных межведомственных профилактических и иных мероприятий. В рамках всероссийского «Года семьи» по инициативе ГУВД проведены три этапа областной межведомственной акции «На страже детства». В образовательных учреждениях сотрудниками служб УОВД с подростками и их родителями осуществлены профилактические беседы, круглые столы, направленные на профилактику подростковой правонарушаемости. Среди оперативно-профилактических мероприятий, разработанных и проведенных ПДН ОВД в истекшем году, можно назвать такие, как «Группа», «Профилактика», «Мак», «Допинг», «Наше общее дело», а также рейды под условным названием «Готы», «Скинхеды», «Реперь», «Панки»⁶ и т.д. Подобные действия ПДН ОВД актуальны, так как направлены прежде всего против вовлечения несовершеннолетних в деятельность противоправных группировок с целью предупреждения правонарушений и иных антиобщественных действий подростков либо в отношении их, а также пресечения употребления наркотических и иных психотропных веществ. Но во всей этой деятельности есть и проблемные, на наш взгляд, моменты, связанные с тем, что в результате подобных мероприятий выявляются несовершеннолетние уже с нарушениями процессов социализации, и те профилактические цели, которые ставились перед проведением подобных мероприятий, сразу перерастают в задачу реабилитации подростков, а если речь идет о профилактике, то разве что в аспекте предупреждения административных и уголовных рецидивов. Это, во-первых. Во-вторых, как замечено выше, подобные мероприятия не могут заменить по своей профилактической плодотворности тот воспитательный процесс, который может и должен быть организован на уровне дошкольного и начального школьного образования, ибо только ему под силу выявить отклонения социализации личности несовершеннолетнего на начальных возрастных этапах ее становления.

По нашему мнению, важнейшая роль в этом деле принадлежит не так давно созданному институту инспекторов по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, закрепленного за образовательным учреждением (далее – школьный инспектор), административно-юрисдикционный статус которого определяется Инструкцией по организации работы ПДН ОВД, утвержденной Приказом МВД РФ от 6 апреля 2007 г. № 338. Глава XI данной Инструкции определяет территориальный масштаб деятельности или зону обслуживания каждого школьного инспектора, в которую входят образовательное учреждение (школа), прилегающая к

⁶ По информации пресс-службы УВД по Воронежской области.

нему территория, а также место жительства учащихся. В соответствии с пп. 73.1 – 73.10 Инструкции школьный инспектор участвует в мероприятиях по предупреждению безнадзорности и беспризорности, употребления спиртных напитков, наркомании и токсикомании среди учащихся, осуществляет меры по предупреждению и пресечению правонарушений и антиобщественных действий со стороны учащихся школы, выявляет причины и условия, способствующие совершению учащимися правонарушений и антиобщественных действий, проводят правовую пропаганду законопослушного поведения и т.д.

Школьный инспектор имеет право и одновременно обязан в случае выявления вышеназванных обстоятельств применять меры воздействия в отношении учащихся и их родителей, а также постановку на учет в ПДН ОВД указанных лиц, вызывать учащихся и их родителей, посещать их по месту жительства в целях выяснения их образа жизни и т.д., проведения с ними разъяснительной работы (п. 75.6 Инструкции), участвовать в разработке и внедрении в практику образовательного учреждения программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения учащихся (п. 75.8 Инструкции), проводить работу совместно с администрацией образовательного учреждения, мероприятий, направленных на формирование у учащихся нравственных качеств (п. 75.4 Инструкции) и т.д.

Анализ нормативной компетенции школьных инспекторов ПДН ОВД показывает важность, возможности и потенциальную способность этого института оказывать серьезное профилактическое воздействие и педагогическую помощь школе в воспитательной сфере. Но реально сложившаяся ситуация, связанная со стабильным высоким уровнем, а также периодическим ростом правонарушаемости несовершеннолетних говорит о том, что в деятельности этого звена профилактической системы есть серьезные недоработки и сложности. Так, анализ профилактической деятельности в школах выявил следующие проблемы:

1. Мероприятия по формированию у учащихся здорового образа жизни, чаще всего направленные на разъяснение действий при возникновении внештатных ситуаций, связанных с преступными посягательствами в отношении несовершеннолетних, проводятся в основном в старших классах, тогда как акцент деятельности школьного инспектора должен смещаться в сторону начальной школы, т.е. тех возрастных групп несовершеннолетних, которые связаны с этапами формирования мотивационной и ценностно-нормативной сферы. Алгоритм следующий: чем младше возраст учащихся, тем чаще должны проводиться профилактические беседы. Иными словами, взаимосвязь возраста учащихся и посещаемости школьного инспектора должна находиться в обратной пропорции. Если в старших классах достаточны ежемесячные беседы, то в начальной школе насущная потребность их проводить гораздо чаще.

2. В тематике мероприятий желательно соблюдать такую же пропорцию, причем с акцентом на формирование нравственных качеств.

3. Необходимо переходить от практики популизма к кропотливой работе, от опыта фрагментарных мероприятий и акций к регулярным урокам по нравственности и пропаганде здорового образа жизни учащихся, причем с реальным объяснением тех губительных последствий для физиологического и духовного здоровья, которые возможны в результате курения, употребления спиртных напитков, ранних внебрачных половых связей и т.д., а также для родителей, но уже в аспекте той духовной и юридической ответственности (административной и уголовной), субъектами которой каждый из них может стать за неисполнение конституционной обязанности по воспитанию и содержанию своих детей. При этом с ужесточением мер административной ответственности родителей за невоспитание несовершеннолетних. Для этого необходимо школьным инспекторам работать во взаимосвязи с представителями Русской православной церкви (далее РПЦ). Проблема эта может быть решена за счет перехода от факультативной формы к обязательному изучению «Основ православной культуры» повсеместно, во всех образовательных учреждениях. Апелляция к проблеме нехватки учебных часов может быть решена за счет того, что в начальной школе акцент в учебных программах сделать не на образование, а на воспитание. Надуманность проблемы заключается в том, что для введения уже с 1-го класса английского языка время находится, а для того, что несоизмеримо важнее, нежели владение иностранным языком, т.е. воспитательно-нравственная компонента, учебных часов нет, взамен предлагаются бесконечные совершенно бесполезные и беспочвенные дискуссии.

4. Следующей проблемой в деятельности школьных инспекторов является уклонение от своевременного реагирования на признаки антиобщественного, асоциального и фактически девиантного поведения учащихся начальной школы, которое, оставшись без своевременного совместного воздействия педагога и инспектора ПДН ОВД, усугубляется и трансформируется в более социально опасные формы, формируя мотивационный фундамент для административных и уголовных правонарушений в будущем. Проблема эта особо острая и выявляет недостатки в деятельности как классных руководителей, так и школьных инспекторов. Обозначается она перефразировкой термина, предлагаемого для введения в научный обиход А. Н. Дерюгой⁷, – «административно-деликтивная чувствительность», раскрывающаяся через «отношения граждан и их коллективов к административной деликтивности и индивидуальным ее проявлениям»⁸. Только в нашей интерпретации это будет звучать как «административно-деликтивное бездействие» педагогов и их коллективов к различного рода асоциальным проявлениям в поведении учащихся (в младших классах не обращается внимание на сквернословие, хамство, драки среди учеников, в старших – на курение, распитие спиртных напитков, безнравственное

⁷ *Дерюга А. Н.* Административно-деликтивная чувствительность и предупреждение административных правонарушений // Закон и право. 2008. № 1. С. 17.

⁸ Там же. С. 17.

поведение и т.д., с одной стороны, а со стороны инспекторов ПДН ОВД «бездействие» проявляется в том, что реагирование и применение мер воспитательных влияний осуществляются только по официальному обращению классных руководителей или администрации школы, которые в этом не заинтересованы в связи с тем, что могут ухудшиться показатели ежегодной отчетности.

5. Должностные лица ПДН ОВД при получении соответствующей информации принимают решение о постановке на учет с последующим проведением профилактической работы несовершеннолетних, если они употребляют наркотические и иные психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества, совершили правонарушение, повлекшее применение административного наказания, осуществили антиобщественные действия и т.д., а также их родителей, если они отрицательно влияют на детей.

По нашему мнению, структурам ПДН ОВД необходимо активнее использовать процедуры постановки на учет, предполагающей проведение уже индивидуальной профилактической работы, особенно в отношении несовершеннолетних учащихся образовательных учреждений по факту совершения антиобщественных действий, которые предполагают систематическое употребление в том числе алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготовленных на их основе, проституцию, т.е. оказание услуг сексуального характера за определенную плату и т.д. На наш взгляд, необходимо более расширительно толковать понятие «антиобщественные действия», включая в характеристику также ранние половые связи. Так как антиобщественное действие есть посягательство на моральные устои общества, причиняющие вред здоровью несовершеннолетнего и негативно влияющие на его духовно-нравственное здоровье, к подобным действиям необходимо относить и пренебрежение духовно-нравственными взглядами людей, выражающееся в нецензурной брани, оскорблении, а также в причинении различного рода морального и физического вреда друг другу в среде несовершеннолетних. Причем по этому же критерию постановка на учет должна касаться и родителей как лиц, уклоняющихся от воспитания своих детей, безусловно, с учетом безрезультативности предварительно проведенной работы с данными лицами сотрудниками ПДН ОВД и педагогами образовательных учреждений.

6. Школьным инспекторам необходимо сотрудничать прежде всего с родительскими коллективами, особенно в начальной школе, чего, к сожалению, не происходит по различным, в том числе и объективным, причинам.

Следует отметить, что основная задача профилактики противоправного и антиобщественного поведения несовершеннолетних, стоящая перед государством в лице системы различных государственных органов и учреждений, в том числе ПДН ОВД, прежде всего должна решаться через формирование в их сознании такого представления об окружающем

мире, а также мотивационной сферы и ценностно-нормативных ориентаций, которые не допускали бы девиантности. Это возможно лишь через осознание того, что «в процессе социализации и инкультурации происходит трансформация внешних правовых требований во внутренние духовно-нравственные принципы, а затем и в правосознании индивида»⁹, что ставит проблему организации воспитательной среды на первое место среди важнейших приоритетов реализуемой государством политики превенции административной деликтности несовершеннолетних.

⁹ Лескова И. В. Социокультурная идентичность и правовое воспитание личности // Государство и право. 2007. № 4. С. 96.

Воронежский государственный аграрный университет им. К. Д. Глинки

Минор В. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры права и правоохранительной деятельности

E-mail: yuristar@vmail.ru

Tel.: 8-920-228-80-08

Voronezh State Agricultural University named after K. D. Glinka

Minor V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Law and Law-Enforcement Activity Department

E-mail: yuristar@vmail.ru

Tel.: 8-920-228-80-08