

УДК 347.157.1

**ДЕЛИКТНОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ:  
НОРМАТИВНЫЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ СПОСОБЫ  
ПРЕВЕНЦИИ И ПРЕСЕЧЕНИЯ**

**Ж. П. Дорофеева**

*Белгородский юридический институт МВД России*

Поступила в редакцию 23 мая 2014 г.

**Аннотация:** *рассматривается комплекс вопросов, характеризующих отдельные аспекты деликтности несовершеннолетних, анализируются актуальные вопросы нормативного и программно-целевого регулирования, выявляются проблемы и коллизии в процессе превенции и пресечения деликтов несовершеннолетних.*

**Ключевые слова:** *деликт, несовершеннолетний, нормативное регулирование, программно-целевое регулирование, превенция, пресечение.*

**Abstract:** *this article discusses a range of issues that characterize certain aspects of tort minors, analyzes current issues and regulatory program-oriented regulation, identifies problems and conflicts in the prevention and suppression of juvenile misdemeanors.*

**Key words:** *tort, underage, legal regulation, program-targeted regulation, prevention, suppression.*

В современных условиях развития Российского государства и общества происходит обострение девиантного поведения несовершеннолетних, их социальная дезадаптация, что, несомненно, приводит к росту совершаемых детьми административных правонарушений и общественно опасных деяний. Причем происходит явное «омоложение» административной деликтности, сочетающейся с такими проявлениями, как жестокость и агрессия.

Несовершеннолетние лица характеризуются повышенной активностью в части совершения противоправных поступков и в большей степени подвержены негативному влиянию «извне». Несвоевременное принятие мер профилактического воздействия может привести к совершению подростками еще более социально опасного деяния – преступления.

В настоящее время превенции административной деликтности несовершеннолетних уделяется немало внимания и в связи с этим принимается множество правовых актов на различных уровнях как федеральном, так и региональном и муниципальном. Однако, оценивая в целом процесс формирования института предупреждения правонарушений несовершеннолетних и с учетом сложившихся динамики и структуры данных деликтов, совершаемых подростками на современном этапе, можно говорить о том, что существующий механизм недостаточно эффективно работает в данной области: имеет место несоответствие юридической и материально-организационной основ в реализации некоторых положений

ний (установлений); имеющиеся нормативные положения в некоторых случаях не имеют механизма собственной реализации, вступая при этом в коллизии с другими нормами правовых актов, а также не всегда согласовываются действия субъектов системы профилактики в осуществлении превенции и др. Представляется необходимым усовершенствование правовой основы и создание принципиально новых механизмов осуществления государственной политики в сфере предупреждения как правонарушений несовершеннолетних, так и отклоняющегося их поведения.

В процессе осуществления мер превентивного характера используется система методов и средств воздействия на личность правонарушителя. Но работа в данной сфере не принесет желаемых положительных результатов без учета всестороннего знания объекта профилактики, особенностей несовершеннолетних правонарушителей, их нравственно-психологических свойств, социальной среды и ближайшего окружения, уровня грамотности, особенностей региона проживания несовершеннолетнего и его семьи, а также специфичности процесса обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних. Поэтому превенция должна не только реализовываться одним видом правового воздействия, но и, учитывая эти особенности, сочетать в себе различные формы и методы правового регулирования.

Таким образом, в целях оптимизации правового регулирования видится целесообразным формирование модели, которая включала бы не только положения нормативных актов, но и объемную совокупность разнородных общих и специальных программ превенции административных правонарушений несовершеннолетних, согласованных как с законодательством, так и между собой. При этом и нормы права, и программы в целях выявления проблемных аспектов правоприменения должны систематически совершенствоваться на основе проводимых анализов практики их реализации.

Современная система правовых норм существенное развитие получила как в части превенции административных правонарушений несовершеннолетних в целом, так и в части, реализующей эти нормы органов в частности.

Так, в 1993 г. впервые в отечественной истории был создан *специальный орган* по обеспечению реализации положений международных актов о правах детей, применяемых на территории Российской Федерации (подписанных и ратифицированных Российской Федерацией) – Комиссия по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации по обеспечению выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации<sup>1</sup>. Работа данной ко-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Комиссии по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации, и ее состава : постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1077 с изм. и доп. // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4207. (Документ утратил силу).

миссии осуществлялась до 2004 г., но результаты ее работы не достигли желаемого эффекта, в России отмечался также рост безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних, что подтверждается обращением Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к председателю Правительства РФ в 1999 г., в котором отмечалось, что проблема беспризорных детей приобрела в России характер гуманитарной катастрофы<sup>2</sup>.

В 2006 г. на основе предыдущей Комиссии была создана Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>3</sup>, а с 2009 г. по реализации международных норм ведется работа Уполномоченным по правам ребенка<sup>4</sup>.

Характеризуя систему предупреждения административных правонарушений несовершеннолетних, федеральное законодательство можно охарактеризовать как сложный элемент данной системы, который включает в себя правовые нормы не только различной юридической силы, но и не относящиеся к регулированию непосредственно вопросов превенции.

Федеральные нормы являются основой нормотворчества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Именно поэтому в целях достижения эффективности работы в части превенции одними из первостепенных ее условий являются согласованность, системность, консолидация, а также полнота норм федерального законодательства.

Анализ нормативных актов, принимаемых на федеральном уровне, имеющих основополагающее значение, выявил некоторые сложности, которые находят отражение как в нормах субъектов Российской Федерации, так и в муниципальных актах, а также в правоприменительной практике.

Приведем некоторые из них.

1. Наряду с общей превенцией административных правонарушений несовершеннолетних органами внутренних дел как субъектом профилактики особое внимание уделяется отдельным превентивным направлениям деятельности по деликтам, связанным с употреблением наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ без назначения врача.

Здесь следует обратить внимание на вопросы административной ответственности несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

Для обеспечения предупредительной деятельности административных правонарушений несовершеннолетних огромное значение имеет ад-

<sup>2</sup> Защита прав человека : сб. документов : 1998–2000. М., 2001. С. 543.

<sup>3</sup> О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2093 ; 2012. № 41. Ст. 5615.

<sup>4</sup> Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // Там же. 2009. № 36. Ст. 4312.

министративно-юрисдикционная деятельность всех субъектов системы профилактики.

В целях недопущения совершения подростками административных правонарушений необходимо применение не только предупредительных мер, но и административного принуждения в виде конкретных административных наказаний, предусмотренных санкцией нарушенных норм.

Проблемы возникают уже на начальном этапе производства дела об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего (его законного представителя).

Производство по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними лицами, а также применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях осуществляется на основании действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>5</sup> (далее – КоАП РФ).

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из четырех обязательных стадий:

- 1) административное расследование;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) пересмотр постановления;
- 4) исполнение постановления.

На первой стадии выявляются факт и обстоятельства совершения правонарушения, устанавливаются фактические данные о виновном лице и составляется протокол об административном правонарушении.

На второй стадии компетентный орган (в нашем случае Комиссия по делам несовершеннолетних) рассматривает дело и выносит постановление с принятым решением.

На третьей стадии – при поступлении жалобы гражданина (законного представителя несовершеннолетнего), протеста прокурора постановление пересматривается и принимается решение об отмене, измене или же оставлении постановления в силе.

На четвертой стадии исполняется принятое постановление.

Причем стадии административного расследования и рассмотрения дела по существу имеют свою особенность, которая связана с *возрастом* несовершеннолетнего. Именно на этих стадиях выявляются значимые возможности для обеспечения максимально полного воздействия воспитательного характера на несовершеннолетнего правонарушителя; возможности регулирования и управления его поведением. Результатом правильного и своевременного воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя как воспитательного, так и карательного характера должна явиться готовность несовершеннолетнего «перейти» с антиобщественного поведения на социально-положительное.

---

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.02.2014).

2. Серьезное беспокойство вызывает рост наркомании среди детей и подростков. Наркомания в России продолжает, к сожалению, молодеть<sup>6</sup>.

Так, привлекая к административной ответственности несовершеннолетнего (законного представителя) за административные правонарушения, предусмотренные ч.1 ст. 6.9, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, мы сталкиваемся с рядом проблем.

В соответствии с ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22 настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от четырех до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

В силу ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Для привлечения к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ, имеет правовое значение факт потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, который установлен и подтвержден доказательством по делу, а именно: протоколом об административном правонарушении, в котором указаны обстоятельства административного правонарушения и протоколом медицинского освидетельствования на предмет потребления наркотических средств без назначения врача.

В соответствии со ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача<sup>7</sup>.

Что же касается ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, то она предусматривает административную ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, транспортном средстве общего пользования, а также других общественных местах. То есть одним из доказательств по делу об администра-

<sup>6</sup> Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. 2003. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4521/15288>

<sup>7</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2013).

тивном правонарушении так же будет являться протокол медицинского освидетельствования, как и в случае доказательства факта потребления несовершеннолетним вышеперечисленных средств в помещении.

Направление на медицинское освидетельствование для установления факта употребления несовершеннолетним наркотических средств или психотропных, а также одурманивающих веществ оформляется в виде постановления органа дознания о направлении на медицинское освидетельствование, в котором обязательно указываются причины о необходимости освидетельствования лица.

3. На основании Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>8</sup> необходимым предварительным условием медицинского вмешательства является дача информированного добровольного согласия гражданина или его законного представителя на медицинское вмешательство на основании предоставленной медицинским работником в доступной форме полной информации о целях, методах оказания медицинской помощи, связанном с ними риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, о его последствиях, а также о предполагаемых результатах оказания медицинской помощи. Но в данной статье закона четко не указывается возраст, с которого дает согласие несовершеннолетний, а до какого возраста – его законный представитель. Хотя ч. 2 ст. 54 того же Закона гласит, что несовершеннолетние, больные наркоманией, в возрасте старше 16 лет и иные несовершеннолетние в возрасте старше 15 лет имеют право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Возникает вопрос: как проводить медицинское освидетельствование на предмет потребления наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ несовершеннолетних лиц, *не больных наркоманией*, как указано в настоящем Законе, а тех, кто *впервые доставляется в ОВД* по подозрению в употреблении ими наркотических средств или психотропных и одурманивающих средств без назначения врача?

Таким образом, не представляется возможным предотвратить или предупредить повторное совершение данных видов деликтов несовершеннолетними. Считаем, что при отказе от медицинского освидетельствования сотрудники ОВД, медицинского учреждения должны разъяснить несовершеннолетнему или его законному представителю, какую *ответственность* они при этом несут и что при *повторном совершении* правонарушения указанного вида – это правонарушение будет расценено, как *повторно совершенное*. В соответствии со ст. 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Но применить эту норму статьи мы не можем, так как доказательства по первому совершенному правонаруше-

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

нию, а именно протокола медицинского освидетельствования с результатом освидетельствования, нет.

Обозначенная проблема имеет очень важное значение как для будущего подростка, так и для его родителей. Поскольку принять своевременно соответствующие меры предупредительного характера к несовершеннолетнему не представляется возможным ввиду коллизии применяемых норм, то впоследствии это может послужить предпосылкой к повторному употреблению подростком наркотических средств.

Законодательство субъектов Российской Федерации также не регулирует вопросы в части, касающейся указанной проблемы. Так, на территории г. Белгорода проводится системная работа по профилактике наркомании<sup>9</sup>. Программа реализуется с 2012 г. Ее цель – создание условий для приостановления роста употребления наркотиков и их незаконного оборота. Основная статья расходов – оздоровление несовершеннолетних наркоманов в специализированных лагерях и здравницах. Немалое внимание уделяется пропаганде здорового образа жизни, профилактическим мероприятиям. В результате работа приобрела более систематизированный характер. Достигнуто снижение количества несовершеннолетних наркоманов. Учитывая положения международного права, определяющие, что ребенок имеет право на особую защиту и помощь со стороны государства<sup>10</sup>, необходимо конкретизировать вопрос в части привлечения подростков, впервые употребивших наркотические средства без назначения врача, к административной ответственности с целью охраны их жизни и здоровья, а также предупреждения повторности совершения указанных деликтов. Работа превентивного характера не должна основываться только на лекциях и беседах, проводимых сотрудниками ОВД совместно со специалистами образовательных и лечебно-наркологических организаций и учреждений, направленных на формирование у несовершеннолетних лиц знаний о пагубном воздействии наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ. Необходимо обеспечить совершенствование социально-управленческих действий, направленных на устранение причин распространения наркомании и наркотизма путем регулирования *системы социальных отношений* в данной сфере не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

В сложившемся механизме предупреждения правонарушений несовершеннолетних в настоящее время уже имеются координирующие органы, которые должны стать основными субъектами, определяющими основы программного регулирования превенции. Так, на федеральном уровне можно обозначить Правительственную комиссию по профилак-

<sup>9</sup> См., например: Системная работа по профилактике наркомании / Совет муниципальных образований. 2014. URL: <http://belgorod.bezformata.ru/listnews/rabota-po-profilaktike-narkomanii/17821359>

<sup>10</sup> Конвенция о правах ребенка : принята 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г. : ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)

ке правонарушений, созданную при Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков<sup>11</sup>.

Таким образом, считаем необходимым законодательно урегулировать вопрос, связанный с признанием факта употребления наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ без назначения врача при условии отказа подростка или его законного представителя от прохождения медицинского освидетельствования. При отказе от такого прохождения необходимо *констатировать причины отказа в письменной форме самим подростком при обязательном уведомлении его родителей должностными лицами* (при достижении ребенком 15-летнего возраста).

Впервые задержанных и доставленных в ОВД несовершеннолетних лиц по подозрению в употреблении ими наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ без назначения врача должны опрашивать компетентные должностные лица с обязательным разъяснением несовершеннолетним и их законным представителям о необходимости медицинского освидетельствования с целью превенции указанных деликтов в будущем и оказания своевременной медицинской помощи подростку и в целях противодействия наркомании в подростковой среде. Кроме того, считаем необходимым создание *единой базы* с доступом определенного круга уполномоченных должностных лиц с целью определения возможности совершения ранее несовершеннолетним лицом либо установления фактов доставления его в органы внутренних дел по подозрению в совершении административных правонарушений всех субъектов системы профилактики, таких как: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, патрульно-постовая служба полиции, дорожно-патрульная служба, вневедомственная охрана и другие службы, в обязанности которых входит охрана общественного порядка и профилактика, выявление и предупреждение административных правонарушений и преступлений.

Все вышеперечисленные предложения, по нашему мнению, прямо направлены на охрану жизни и здоровья несовершеннолетних; на защиту их прав и интересов; на реализацию социальной политики государства по защите семьи и детства, а также на повышение эффективности работы в части предупреждения совершения правонарушений несовершеннолетними.

На основе проведенного краткого анализа можно сделать вывод о необходимости заполнения пробелов и решения вопросов коллизионности правового регулирования отдельных проблем, а также о необходимости более тщательного анализа правоприменительной практики в целях выявления и разрешения предупредительной деятельности. Учитывая сложность такой сферы, как предупреждение правонарушений несовер-

---

<sup>11</sup> Положение о Правительственной комиссии по профилактике правонарушений : утв. постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216. URL: <http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3940/4053/5337/index.shtml>



шеннолетних, необходима систематизация всего правового масштаба и координация деятельности превентивного характера государственных, муниципальных и общественных образований. В правовой науке и практической деятельности в определенной степени уже разработана модель регулирования, которая определяется как *программно-целевая*.

Полагаем, что программно-целевой подход в организации и планировании деятельности всех субъектов профилактики с учетом определенных целей и задач комплексной программы, определением перечня мероприятий по устранению причин и условий, способствующих противоправному поведению несовершеннолетних в совокупности с реальными возможностями федеральных, региональных и местных ресурсов, может эффективно дополнить механизм решения перечисленных выше проблем.

Такой подход будет способствовать рациональному и системному усовершенствованию некоторых аспектов, а именно:

- комплексному решению проблем превенции негативных проявлений в подростковой среде;
- созданию системы мероприятий, направленных на формирование у подростков положительных ценностных ориентиров;
- проведению качественной и своевременной индивидуальной профилактики несовершеннолетних, склонных к девиантному поведению;
- социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей (преступников);
- принятию в обязательном порядке соответствующих мер воздействия в случаях необходимости.

Применение программно-целевого метода на современном этапе, по оценкам специалистов, имеет свои преимущества по отношению к другим методам. Определены следующие достоинства его применения:

- 1) комплексность решения проблемы, достижение целей и задач;
- 2) концентрация временных, финансовых и человеческих ресурсов;
- 3) определение приоритетности мероприятий и сроков их реализации исходя из их социальной и экономической целесообразности, а также с учетом размеров финансирования;
- 4) обеспечение интеграции мероприятий, носящих различный характер, при их четкой последовательности в общем процессе достижения конечной цели, предусмотренной программой;
- 5) соотношение имеющихся и планируемых финансовых ресурсов с разрабатываемыми комплексами мероприятий по направлениям программы;
- 6) эффективность использования бюджетных средств.

Некоторые субъекты, реализующие программы превенции, отмечают кардинальные улучшения системы профилактики, а также отмечают преодоление сложных вопросов нормативного регулирования превенции. Так, реализация долгосрочной целевой программы «Профилактика правонарушений и наркомании в Томской области (2010 – 2013 годы)» позволила продолжить развитие общей системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью на территории Томской области, продемонстриро-

вала факт достижения программных показателей, однако принимаемые меры пока еще остаются малоэффективными по отношению к результатам обеспечения общественной безопасности и правопорядка<sup>12</sup>.

Региональная практика показывает, что программно-целевое обеспечение способствует осуществлению согласованных мероприятий профилактического, организационного, государственно-правового и воспитательного характера.

Программное регулирование реализуется также и на уровне муниципальных образований<sup>13</sup>. Но они, к сожалению, скорее носят фиктивный характер, так как не обеспечены такими ресурсами, как материальные, организационные, информационные. Хотя именно на муниципальном уровне проблемы превенции должны решаться наиболее успешно.

Итак, развитие программно-целевого метода регулирования вопросов предупреждения административной деликтности несовершеннолетних, основанного на разработке системы абсолютно новых положений, согласованных и основанных на анализе практики и соответствующих потребностям общества в целом, – актуальная задача современного периода. Дальнейшее развитие программного регулирования потребует, несомненно, глобального обобщения анализа для выявления наиболее рациональных форм и методов работы с несовершеннолетними лицами с целью недопущения или наибольшего сокращения роста их девиантного поведения, а также устранения тех действующих форм, которые работают «фиктивно».

*Белгородский юридический институт МВД России*

---

<sup>12</sup> См.: Парламентские слушания на тему: «Об итогах реализации долгосрочной целевой программы «Профилактика правонарушений и наркомании в Томской области (2010–2013 годы)». URL: <http://duma.tomsk.ru/page/25487>

<sup>13</sup> См., например: Долгосрочная целевая программа «Профилактика безнадзорности, правонарушений и преступлений, распространения наркомании среди несовершеннолетних»; О внесении изменений в постановление главы Зерноградского района от 13.02.2009 № 94 «О муниципальной долгосрочной целевой программе «Профилактика правонарушений в Зерноградском районе Ростовской области» на 2009–2013 годы»: постановление администрации Зерноградского муниципального района Ростовской области от 29 декабря 2011 г. № 1277. URL: [www.zernoland.ru/din\\_files/Программы/.../1811p1277.doc](http://www.zernoland.ru/din_files/Программы/.../1811p1277.doc)

*Дорофеева Ж. П., адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел*

*E-mail: zhanna.dorofeeva.77@mail.ru*

*Тел.: 8-920-566-38-51*

*Belgorod Law Institute Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Dorofeeva Zh. P., Associate Minutes on Full Form of Training of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs*

*E-mail: zhanna.dorofeeva.77@mail.ru*

*Tel.: 8-920-566-38-51*