

# Конституционное и административное право

УДК 351.74

**А.А. Беженцев\***

## Основные детерминанты безнадзорности, совершения правонарушений несовершеннолетними и концептуальные основы методологии их устранения

В статье проанализированы узловые детерминанты возникновения и роста безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, административных и иных правонарушений несовершеннолетних, исследованы концептуальные основы их минимизации и устранения.

**Ключевые слова:** система профилактики правонарушений несовершеннолетних, безнадзорность, беспризорность, бродяжничество, административные правонарушения несовершеннолетних, детерминанты безнадзорности, детерминанты совершения правонарушений несовершеннолетними, профилактические мероприятия, Федеральный закон «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

**A.A. Bezhentsev\*. Fundamental determinates of child neglect, juvenile delinquency and conception bases methodology of their removing.** In this article the main determinates of arising and growing of child neglect, child homeless, vagrancy and juvenile delinquency are analyzed, the basic conception of their minimizing and removing are investigated.

**Keywords:** system of preventive juvenile delinquency, child neglect, child homeless, vagrancy, juvenile delinquency, determinates of child neglect, determinates of juvenile delinquency, preventive work, Federal law «About basic of state system of preventive child neglect and juvenile delinquency».

Любое государство, и Российская Федерация не является исключением, претендующее на статус демократического, правового государства с высокоразвитым общественным устройством, обязано обеспечить всем детям конституционные права на жизнь, охрану здоровья, образование, вырастить их полноценными членами гражданского общества. Однако распространение такого фатального социального явления, как административные правонарушения несовершеннолетних, представляет собой угрозу для нормального развития такого государства, поскольку способствует увеличению количества асоциальных проявлений, росту преступности, подрывает нравственные основы общества. Такое негативное явление, как детская безнадзорность, не вписывается в перспективный магистральный путь развития России, представляет угрозу будущему нашей страны, отрицательно сказывается на всех сферах жизнедеятельности, поскольку перспектива эволюции любого государства тесно связана с физическим здоровьем, нравственным воспитанием и качественным образованием подрастающего поколения.

Исследование причин административных правонарушений несовершеннолетних целесообразно начать с анализа их девиантного (отклоняющегося) поведения. Как справедливо отмечено в исследованиях А.А. Кочина<sup>1</sup>, девиантное поведение может иметь различную направленность: как просоциальную, созидательную (либо социально-нейтральную), так и асоциальную, антиобщественную; быть осознанным либо неосознанным; иметь как позитивные, прогрессивные для общества результаты, так и негативные. Анализ показывает, что наибольшее внимание государства, российского общества, каждого гражданина в современных условиях должно быть уделено профилактике таких форм девиантного поведения, для которых характерны вменяемость, осознанность и асоциальность в результате воздействия на индивида

\* Беженцев, Александр Анатольевич. Доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, 198206, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова д. 1. Санкт-Петербургский университет МВД России, кафедра административной деятельности органов внутренних дел. Тел. (812) 730-25-81, e-mail: adovd@mail.ru.

\* Bezhentsev, Alexander Anatolievich. Senior lecturer chair of administrative activity agencies of the internal affairs Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs of Russian Federation, candidate of juridical science.

Статья поступила в редакцию 17 февраля 2011 года.

или группу людей социально-экономических, политических и духовных процессов, происходящих в обществе и мире. К таковым следует отнести все формы очевидно асоциального поведения (от агрессивного и аморального поведения, а также делинквентного поведения (противоречащего нормам права, кроме уголовного<sup>2</sup>), до преступного или криминального, когда человек преступает нормы уголовного законодательства). В основе асоциального поведения лежат нарушения социализации, социально-педагогическая запущенность, деформация регуляции поведения, десоциализация. Источником асоциального, антиобщественного поведения является совокупность объективных и субъективных факторов, детерминирующих неприспособленность человека к конкретным условиям социально полезной деятельности. Дезадаптация влечет отчуждение человека от социально-позитивных связей и отношений, и как следствие, вызывает его десоциализацию. Десоциализация неразрывно связана с деморализацией, одним из выражений которой является трудновоспитуемость. Та или иная степень деморализации лежит в основе асоциального поведения. В современной России в силу ряда объективных и субъективных причин наименее социально защищенной и наиболее склонной к асоциальному поведению группой населения являются несовершеннолетние, т.е. лица, не достигшие установленного законом возраста полной дееспособности (в нашей стране 18 лет). При этом одной из наиболее острых проблем российского общества является высокий уровень административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Изучение социальной природы и основных причин непосредственно безнадзорности и административных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, безусловно, призвано профилировать более весомые противоправные деяния – преступления. Общее понятие профилактики, ее направления и система органов, ее обеспечивающих, не нашли достаточного, адекватного потребностям современных реалий России нормативно-правового закрепления. Только Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>3</sup> содержит общее понятие профилактики в отношении несовершеннолетних правонарушителей. В частности, в этом законе (ст. 1) под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. В соответствии с федеральным законом индивидуальная профилактическая работа – это деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Современный уровень административных и иных правонарушений, не достигших совершеннолетия лиц, настоятельно требует изучения всего комплекса проблем, обуславливающих это негативное социальное явление.

Достаточно красноречиво причины правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, охарактеризованы в трудах И.А. Кобзаря. С его точки зрения, распространение в среде несовершеннолетних противоправных форм поведения в макросоциальном срезе связано с дезинтеграцией социальных институтов, не выполняющих задачи, для решения которых они созданы, ослаблением механизмов формального и неформального контроля, неустойчивостью существующих в обществе оценочных критериев и ориентации. В комплексе макродетерминант современной подростковой преступности первостепенное место занимает деформация нормативно-ценностной подсистемы общества, определяющая стирание грани между правомерной и противоправной деятельностью, продуцирующая вовлечение в различные формы противоправного поведения значительного числа лиц из правопослушной части населения, в т.ч. несовершеннолетних<sup>4</sup>.

Однако, по нашему мнению, важнейшей детерминантой (от лат. *determinatus, determinatus* – определяющий – фактор, способный оказывать влияние на общественные и иные процессы, отношения) возникновения и роста беспризорности, безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних является разрушение государственной инфраструктуры социализации и общественного воспитания детей без формирования новой эффективной структуры социализации и досуга лиц, не достигших совершеннолетия, в новых условиях рыночной экономики.

Во втором десятилетии XXI века существенно сократилось число детских дошкольных учреждений, образовательных заведений, домов детского творчества, домов культуры, музеев, детских санаториев, спортивных учреждений, учреждений семейного досуга и отдыха детей, художественных и музыкальных школ. Прекратили существование многие бесплатные подростковые организации, многочисленные бесплатные школьные секции и кружки.

Деструктивное воздействие на рассматриваемые нами процессы оказала также и государственная реформа в сфере образования, т.к. общеобразовательная школа перестала отвечать за обучение и воспитание подростков по выпуску из девятого класса. После окончания девятого класса многие пятнадцатилетние подростки не работают, не проходят обучения. Ввиду коррекции законодательства, коммерциализации профессионального образования растет число неуспевающих детей, многие несовершеннолетние просто оказались на улице.

Настороженность вызывает и тот факт, что за последние пятнадцать лет произошло значительное сужение «подросткового пространства» городов и поселков, что отрицательно влияет на реализацию

интересов и потребностей детей. В исследовании, проведенном Институтом молодежи среди детей и подростков, только около 70% опрошенных отметили, что в их дворах есть специальное место, где можно играть в подвижные игры<sup>5</sup>.

Следующей узловой детерминантой безнадзорности является кризис семей. Увеличение бедности, ухудшение условий жизнедеятельности и разрушение нравственных ценностей и воспитательного потенциала семей, последствия глобального экономического кризиса 2008 г. и иные отрицательные моменты способствуют минимизации внимания со стороны родителей к несовершеннолетним. В результате смертности мужчин в средних возрастах, разводов и внебрачной рождаемости повышается число неполных семей, имеющих меньше возможности для содержания и воспитания детей. По примерным оценкам, сегодня каждый седьмой российский ребенок воспитывается в неполной семье. Кроме того, наряду с традиционными бедными-неполными семьями, многодетными семьями, семьями пенсионеров и инвалидов в России появились так называемые «новые бедные-полные семьи» с работающими родителями и одним-двумя детьми, составляющие преимущественно половину бедных семей. Это семьи работников предприятий, задерживающих выплату заработной платы, а также семьи безработных, число которых с каждым днем увеличивается ввиду сокращения рабочих мест, вследствие последствий глобального экономического кризиса.

Рушатся нравственные устои семей, ослаб их воспитательный потенциал, утрачиваются фундаментальные человеческие ценности. Увеличивается количество не достигших восемнадцатилетия лиц, пострадавших от жестокости родителей, психологического, физического и сексуального насилия. В учреждения здравоохранения помещаются малолетние дети, длительное время остающиеся без присмотра и пищи. Пополняется число детей из семей, в которых отцы и матери потеряли способность в должной мере обеспечить детей едой и одеждой, дать им качественное образование и воспитание. Вследствие асоциального образа жизни, алкоголизма и наркомании, фрагментарного или полного отказа от содержания и воспитания детей государство вынуждено лишать таких родителей родительских прав.

Сконструирована новая консолидированная система криминальной эксплуатации детей. Растет детская наркомания и алкоголизация, дети вовлекаются в криминальные сообщества. Не достигшие совершеннолетия лица могут вполне свободно приобрести табак, алкоголь и наркотики на дискотеках, рядом с образовательными заведениями, и даже около школ. Отрицательному воздействию подвержены сегодня почти все российские дети, в т.ч. и из благополучных семей.

Отрицательное влияние на социализацию лиц, не достигших восемнадцати лет, зачастую оказывают средства массовой информации, ведущие открытую и скрытую пропаганду сексуальной вседозволенности и порнографии, алкоголизации и наркомании, насилия и преступности.

В худшую сторону изменились репертуар детских театров и кино, политика книгоиздания для несовершеннолетних лиц, в детской и молодежной среде часто культивируются негативные примеры морали, нравственности и культуры.

Минимальная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений, значительное снижение финансирования образовательных, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб неблагоприятно отражаются на социальном благополучии подростков, приводят к негативным тенденциям в социальной ориентации молодых граждан, к росту агрессии и, в конечном итоге, к правонарушениям не достигших совершеннолетия лиц.

Однако за совершением каждого административного правонарушения необходимо усматривать личность несовершеннолетнего правонарушителя, формирование которой является результирующей действия целого комплекса криминогенных факторов. За последние несколько лет этот комплекс претерпел значительные качественно-количественные метаморфозы, связанные с трансформацией имевшихся и появлением новых детерминант, как в зеркале отразивших проблемы современной жизни. Еще пятнадцать лет назад к их числу ученые – административисты, криминологи, социологи, педагоги, психологи – относили лишь отдельные недостатки, имевшие место в системе семейного, школьного, трудового воспитания, некоторые упущения в организации досуговой деятельности, влияющие на криминализацию несовершеннолетних. В настоящее время серьезную обеспокоенность вызывают иные проблемы гораздо большего уровня масштабности и криминогенной значимости: тотальное семейное неблагополучие, кризис школьного и профессионального образования, длительная трудовая безработица, неорганизованность досуга несовершеннолетних, алкоголизм, наркомания, токсикомания.

Фатальным фактором, оказывающим значимое влияние на минимизацию эффективности деятельности по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, является отсутствие достаточной достоверной информации о точном количестве беспризорных и несовершеннолетних правонарушителей, что не позволяет принимать своевременные адекватные меры для предупреждения этих отрицательных явлений.

Условием, способствующим совершенно не достигшими совершеннолетнего возраста лицами административных и других правонарушений является и достаточно широкая распространенность неформальных групп в среде подростков. В групповой форме межличностного общения удовлетворяются их потребности в обсуждении и осмыслении своих физических и психологических проблем, информации, получаемой ими из различных источников, в сопереживании по поводу тех или иных обстоятельств личной жизни. Неформальные дружеские связи с ровесниками обеспечивают им необходимый социальный и эмоциональный комфорт, способствуют развитию контактов между подростками разного пола.

Характер совершения подростками административных правонарушений в группе обусловлен еще рядом других весомых факторов. Прежде всего, для выполнения действий, составляющих

объективную сторону большинства совершаемых ими правонарушений, требуются определенная сноровка, навыки, информация о характеристиках объекта посягательства, тщательная предварительная подготовка и объединение усилий многих лиц, иногда разработка определенного плана действий. Следовательно, членство в группах противоправной направленности облегчает выполнение этих задач, а также обеспечивает кажущуюся анонимность и безнаказанность, снижает чувство опасности и личной ответственности. Таким образом, на криминализацию подростков огромное влияние оказывают асоциальные неформальные группы по месту жительства, интенсивность отрицательного воздействия которых значительно возрастает, как уже отмечалось выше, в связи с плохой организацией досуга среди подростков, особенно по месту проживания, где они проводят свое свободное время.

Рассмотрев проблемы в части превенции безнадзорности и административных правонарушений не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, следует перейти к концептуальным основам их разрешения. Речь в данном контексте идет, во-первых о принципах и задачах, которые предопределяют контуры правоприменительной деятельности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, и, во-вторых, о том понятийно-категориальном инструментарии, который используют в своей деятельности субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Деятельность по профилактике безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних основывается на таких важных принципах, как: законность; гласность; гуманное обращение с несовершеннолетними; историческая преемственность; демократизм; приоритет воспитательных профилактических мер над репрессивными; поддержка семьи и взаимодействие с ней; охрана и защита прав и свобод несовершеннолетних; индивидуальный подход к перевоспитанию несовершеннолетних правонарушителей с соблюдением конфиденциальности полученной информации; государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; ответственность должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Если говорить о системе принципов уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних правонарушителей, то с нашей позиции она наиболее четко сформулирована В.М. Волошиным. К принципам уголовно-правовой политики в отношении правонарушителей, не достигших восемнадцатилетия, он справедливо относит: приоритет интересов несовершеннолетнего при разрешении любых вопросов, связанных с предупреждением преступности; отказ от доминирования контрольно-предупредительной практики и смещение акцентов в пользу охранно-защитной функции всей системы профилактики преступности несовершеннолетних; комплексность, предполагающая проведение профилактики преступного и иного антиобщественного поведения несовершеннолетних совместно с профилактикой преступлений против них; приоритет профилактических и воспитательных мер перед репрессивными; поддержку семьи и взаимодействие с ней; индивидуальный подход к исправлению несовершеннолетних с соблюдением конфиденциальности полученной информации; последовательность и преемственность воспитательно-профилактического процесса: социализации, социальной интеграции, исправления, социальной реабилитации и реинтеграции; полноту региональной инфраструктуры реабилитационного пространства, профилактики и исполнения уголовного наказания в отношении несовершеннолетних; обеспечение ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних<sup>6</sup>.

Продолжая изучать принципы, следует сделать дополнительный акцент на принципах исторической преемственности и индивидуализации административной предупредительной деятельности. Р.С. Мулукаев, характеризуя принцип историзма как ориентир познания, выражающего существенные связи объективной действительности, отметил, что выделенные им качества указанного понятия позволяют рассматривать современность как непрерывно развивающуюся социальную действительность<sup>7</sup>. Это утверждение напрямую относится и к превенции безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних. Принцип же индивидуализации административной предупредительной деятельности, с нашей позиции, имеет непосредственное отношение как к несовершеннолетним лицам, так и к деятельности одного из основных звеньев цепи профилактики правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия – органов внутренних дел. Однако в силу законодательной путаницы и неопределенности данный принцип на практике оказывается наиболее уязвимым и неисполняемым.

Отталкиваясь от указанных принципов, можно выделить и основные крупномасштабные концептуальные задачи, стоящие перед разветвленной государственной системой профилактики безнадзорности и правонарушений не достигших восемнадцатилетия лиц: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий; обеспечение всесторонней поддержки детей из малообеспеченных семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; разрешение проблемы социального сиротства, профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости несовершеннолетних; создание комплексной системы раннего выявления алкогольной и наркотической зависимости подростков, своевременной диагностики их заболевания

и лечения в специализированных лечебных центрах для несовершеннолетних, а также принятие эффективных мер по пресечению фактов распространения табачных изделий, алкогольной продукции и наркотиков в школах, ночных клубах, на дискотеках; преодоление проблем социальной реабилитации, получения профессионального образования, трудоустройства, организации досуга и быта подростков, осужденных к условной мере наказания, вернувшихся из воспитательных колоний и других специализированных учреждений и другие.

Но полнота реализации рассмотренных принципов и эффективность решения задач, поставленных перед государственной системой профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, находятся в причинной зависимости от того, насколько точными терминами и определениями по отношению к реальности и правоприменительной практике пользуются сегодня субъекты предупредительной деятельности. Следовательно, т.к. эффективная методология исследования масштаба проблемы профилактики асоциального поведения, правонарушений и преступлений лиц, не достигших совершеннолетия, немыслима без единых подходов в ключевых понятиях, необходимым видится определение понятийного аппарата, определяющего методологию рассматриваемой превентивной деятельности. Понятия, определяющие с максимальной точностью описываемое явление по отношению ко всем аспектам действительности, – это своего рода увертюра, первично отражающая всю специфику рассматриваемых отношений, позволяющая углубиться в последующее более детальное их изучение. Таким образом, сперва необходимо определить терминологию, исключив тем самым путаницу в дефинициях. Итак, характеризуя масштаб проблемы безнадзорности, беспризорности и совершения административных правонарушений несовершеннолетними, в первую очередь необходимо обратить внимание на ключевые понятия, которыми апеллируют субъекты деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Базовые дефиниции и постулаты в предупредительной деятельности по профилактике правонарушений не достигших совершеннолетнего возраста лиц, сформулированы в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Несовершеннолетним (лат. *impubes*; *pubillus*; англ. *minor*) по общему правилу является лицо, не достигшее восемнадцати лет. Безнадзорным является несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц. Беспризорным признается безнадзорный, не имеющий места жительства или места пребывания.

Говоря об индивидуальной профилактической работе, имеется в виду деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних подразумевается комплекс социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Однако можем ли мы, опираясь на приведенные выше определения и базовые положения названного закона, говорить о том, что авторы данного документа создали совершенный нормативно-правовой акт в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних? Ответ очевиден – нет. Свидетельством того, что ФЗ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ еще далек от совершенства, являются те многочисленные и далеко не последние изменения и дополнения, которые неоднократно в него вносились.

Кроме того, проводя анализ данного нормативного правового акта, можно отметить, что в его нормах имеется ряд существенных пробелов и недоработок, не позволяющих в должной мере использовать возможности органов и учреждений системы профилактики несовершеннолетних по предотвращению бродяжничества и попрошайничества, т.к. среди ключевых понятий, указанных в ст. 1, нет определений понятий «бродяжничество» и «попрошайничество», хотя связь этих деяний с правонарушениями лиц, не достигших совершеннолетия всем очевидна. Следовательно, совершенствование федерального законодательства в сегменте профилактики антиобщественного поведения, безнадзорности, беспризорности, правонарушений и преступлений несовершеннолетних необходимо начать с закрепления в законе указанных понятий.

Под «бродяжничеством несовершеннолетних» мы предлагаем понимать постоянное, в течение более тридцати суток, нахождение несовершеннолетних вне дома, детских и специальных учреждений, с отсутствием у них постоянного места жительства, сопряженное с их кратковременным проживанием у множества людей либо с систематическим скитанием, а также перемещение таких лиц из одной местности в другую либо в пределах одной местности (например, города, района, округа) без постоянного места жительства с существованием за счет случайных заработков, мелких краж или попрошайничества, с нахождением в местах, не предназначенных для проживания людей.

«Попрошайничество несовершеннолетних» мы предлагаем закрепить в законе как систематическое выпрашивание несовершеннолетними у посторонних лиц под различными предлогами и без таковых денежных средств, драгоценностей, продуктов питания, одежды, обуви и других предметов как жизненной необходимости, так и имеющих определенную материальную ценность.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. также дает в ст. 1 неоправданно широкое понятие несовершеннолетнего: «лицо в возрасте до восемнадцати лет». Отталкиваясь от того, что нижняя граница возраста не определена, можно сделать предположение, что речь идет о времени с момента рождения и до достижения восемнадцати лет. Нам кажется, что такой подход, используемый в законе, в корне неверен, т.к. базируется на взаимозамене понятий «несовершеннолетний» и «ребенок». Последнее понятие содержится в ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>8</sup>, а также в ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>9</sup>. Указанные нормативные акты имеют свой специфический предмет правового регулирования, и задачи, стоящие перед ними. Отметим, что и предмет, и задачи, определенные в этих законодательных актах, не являются тождественными предмету и задачам, закрепленным в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «Об основах государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». А с учетом специфики некоторых субъектов превенции административных правонарушений несовершеннолетних, было бы целесообразнее закрепить положение, в соответствии с которым выделить две возрастные группы: «малолетние» – лица, не достигшие возраста четырнадцати лет (так, как это сделано в ч. 1 ст. 28 Гражданского кодекса Российской Федерации) и «несовершеннолетние» – лица, которым исполнилось четырнадцать лет, но не исполнилось восемнадцать (ч. 1 ст. 87 Уголовного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации). В соответствии с таким разделением следовало бы точно определить субъектов, осуществляющих профилактическую деятельность с той или иной группой. В частности, необходимо определить нижний возрастной предел, с достижением которого лицо может быть объектом профилактического воздействия со стороны замыкающего звена цепи профилактики правонарушений несовершеннолетних – органов внутренних дел. Существующая в настоящее время неопределенность позволяет утверждать, что подразделения органов внутренних дел по делам несовершеннолетних могут осуществлять индивидуальную профилактическую работу с любыми возрастными группами лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

Анализируя мнения юристов<sup>10</sup>, подчеркнем, что имеющая место в законодательстве неопределенность в возрастных границах такой категории лиц, как несовершеннолетние, ведет к размыванию объекта предупредительной деятельности всей системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, что, в свою очередь, отчасти предопределяет ее низкую эффективность. Сформулированный выше вывод опирается также и на ставшее аксиомой в современной науке положение, в соответствии с которым значительное количество разных по возрасту и направленности поведения, в большинстве случаев трудных, педагогически запущенных подростков – это чрезвычайно сложный объект для педагогико-психологического воздействия, и ожидать сколько-нибудь положительный результат от такой деятельности довольно трудно, особенно с учетом многофункционального характера деятельности субъектов воспитания.

Итак, к общим социальным детерминантам правонарушений несовершеннолетних относятся снижение финансирования и сокращение числа детских дошкольных и образовательных учреждений, уменьшение бесплатных подростковых организаций, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб, недостаточная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений. Увеличение отрицательных тенденций в динамике административных правонарушений среди лиц, не достигших восемнадцатилетия, происходит на фоне периодических реорганизаций государственных органов и учреждений, нормативно закрепленные задачи которых затрагивают социальную реабилитацию, профилактическую и воспитательную работу в отношении совершивших правонарушение подростков. Государственные структуры, на которые возложены обязанности по охране прав, обучению и воспитанию не достигших совершеннолетия лиц, с запозданием реагируют на потребности детей, оставшихся без попечения родителей, не принимают прогрессивных мер по устройству детей и подростков, в силу негативных причин и обстоятельств лишившихся семьи, ушедших от отрицательно характеризующихся родителей.

Пожалуй, самой весомой причиной безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, помимо вышеописанных, по нашему мнению, является неисполнение родителями своих конституционных обязанностей по заботе о детях и их воспитании. К настоящему моменту за неисполнение указанной обязанности по отношению к не выполняющим ее родителям можно применить только меры административного воздействия в порядке ст. 5.35 КоАП РФ, максимальная санкция по которой составляет всего пятьсот рублей. Уголовное наказание по ст. 156 УК РФ используется только в случае, если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним.

Для более качественного выполнения родителями своих прямых родительских обязанностей по заботе о детях мы предлагаем не только при неоднократных случаях неисполнения обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних привлекать родителей к административной ответственности и в последующем в судебном порядке лишать родительских прав, но и привлекать их к уголовной ответственности не только за жестокое обращение с несовершеннолетними, но и при наступлении иных существенных общественно-опасных последствий, к которым можно отнести, к примеру, полное отсутствие у ребенка образования и базовых знаний по русскому языку, арифметике и другим основным предметам. В данном контексте следует дополнить архитектурную конструкцию статьи УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию

несовершеннолетнего» дополнительной диспозицией: «Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние сопряжено с наступлением опасных для несовершеннолетнего последствий, не предусмотренных частью второй настоящей статьи», уголовные наказания по которой не должны быть слишком суровыми, чаще следует применять штрафные санкции, исправительные работы и ограничение свободы. Появление данной правовой конструкции в кодифицированном правовом документе должно сыграть в большей степени превентивную, нежели карательную роль.

Следующим шагом, с нашей точки зрения, целесообразно усилить как качественно, так и количественно санкции по ст. 5.35 КоАП РФ за административные правонарушения взрослых в отношении детей. Итак, следует повысить штрафные санкции в несколько раз и применять максимальные из них не эпизодично, а постоянно, по мере необходимости. Здесь мы можем оттолкнуться от положительного опыта повышения санкций до десяти раз за административные правонарушения в области дорожного движения, что в итоге привело к сильному сокращению как количества административных правонарушений совершаемых водителями, так и травматизма на дорогах.

Следом, учитывая крайне высокую степень общественной опасности данного деяния, будет являться добавление к уже имеющимся административным санкциям более карательных, таким образом, возможно будет применять один из самых мощных арсеналов, из имеющихся на вооружении законодателя – административный арест. Учитывая, что административные правонарушения, связанные с неисполнением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, рассматриваются исключительно комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а наложить административное наказание административный арест может лишь мировой судья, нам кажется, что в КоАП РФ следует сделать оговорку, которая будет являться исключением из общих стандартных правил, и до рассмотрения дел данной категории мировым судьей необходимо будет представить судье ходатайство об этой необходимой мере со стороны комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о нецелесообразности применения к правонарушителю менее суровых санкций<sup>11</sup>. Как нам представляется, указанные меры будут в комплексе играть одну из первостепенных предупредительно-воспитательных ролей по отношению к тем родителям, которых еще можно заставить проявлять необходимую родительскую заботу к сыновьям и дочерям.

Завершающим предложением в направлении уменьшения правонарушений несовершеннолетних является необходимость предусмотреть в КоАП РФ административную ответственность родителей и законных представителей за совершение их детьми или подопечными в возрасте до 16 лет правонарушений, как это было предусмотрено ч. 2 ст. 164 КоАП РСФСР, а также за бродяжничество и попрошайничество не достигших 18-летнего возраста лиц.

В современной России на фоне реабилитации страны после финансово-экономического кризиса и завершающейся в настоящее время административной реформы правовое регулирование деятельности органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних становится одним из приоритетных направлений правовой политики государства. Профилактическая работа ведется государственными и негосударственными органами и учреждениями на различных уровнях, в рамках которых применяются разнообразные, преимущественно воспитательные способы, приемы и методы превентивного воздействия в отношении как несовершеннолетних, ведущих асоциальный образ жизни, так и правонарушителей. Качественное повышение эффективности деятельности всех субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних в первую очередь связано с наличием надежного механизма координации предпринимаемых ими усилий, при котором порядок, виды и формы их сбалансированной и согласованной деятельности должны найти свое отражение в соответствующих федеральных, региональных и муниципальных программах. Это позволит органам и учреждениям системы профилактики в пределах подведомственной им линии предупреждения сконцентрировать свои усилия на наиболее важных направлениях профилактической работы в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

Итак, дискуссионная проблема административных правонарушений несовершеннолетних всегда актуальна и достаточно специфична, напрямую касается судеб подрастающего поколения, и от того, как она решается в настоящее время, во многом зависят состояние и тенденция противоправных деяний в будущем. В современный период социальных, экономических и административных преобразований, крушения прежних и становления новых ценностных идеалов, периода дефицита нравственности, культуры и правосознания наблюдается появление острых отрицательных тенденций, связанных с административными и иными правонарушениями не достигших восемнадцатилетия лиц. С нашей точки зрения, дальнейшее установление социальной природы и ключевых детерминант безнадзорности, беспризорности и административных правонарушений несовершеннолетних, их последующий постоянный мониторинг будут способствовать конструктивному поиску путей их максимальной минимизации, что в финале послужит улучшению всей профилактической деятельности по отношению к противоправным проявлениям на территории Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Арефьев, А. А. Беспризорные дети России // Социологические исследования. – 2003. – № 9.
2. Ветров, Ю. П. Состояние и проблемы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних // Педагогика. – 2005. – № 2.

3. Детская беспризорность и безнадзорность: проблемы, пути решения / Климантова Г.И., Барбашин И.В., Павленко О.В. и др. / под ред. Г.И. Климантовой. – М., Слово, 2002.
4. Королев, Ю. А. Профилактика детской безнадзорности и беспризорности в странах СНГ // Журнал российского права. – 2003. – № 3.
5. Кочин, А. А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России : дис. ... докт. пед. наук. – Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России, 2007.
6. Кривоносов, А. Н. Правовые и организационные основы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
7. Проблемы детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации: социально-политические последствия и современные технологии решения / Климантова Г.И., Титов С.Н., Павленко О.В. и др. / под ред. Г.И. Климантовой. – М., 2007.
8. Прокументов, Л. М. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел как субъекты предупреждения правонарушений и преступлений несовершеннолетних // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 3.
9. Cranford, Adam. Appeals to community crime prevention. Crime, Law and Social Change. 1998. 22 (2).
10. Evans, R. Comparing young adult and juvenile cautioning in the metropolitan police district // The criminal law review. – 1993. – № 8.

### Literature

1. Arefiev, A. L. Child neglect of Russia // Social research. 2003. № 9.
2. Vetrov, Y. P. Condition and problems of prevention of child neglect and juvenile delinquency // Pedagogy. 2005. № 2.
3. Child homeless and child neglect: problems and ways of decisions / Klimantova G.I., Barbashin I.V., Pavlenko O.V. and oth. Chief redactor Klimantova G.I. – Moscow, 2002.
4. Korolyov, Y. A. Prevention of child homeless and child neglect in the countries of SNG // Magazine of Russian Law. – 2003. – № 3.
5. Kochin, A. A. Pedagogic prevention of asocial conduction of minors in the activity of agencies of the internal affairs of Ministry of the internal affairs of Russian Federation: Dissertation doctor of pedagogic science. – Saint-Petersburg, 2007.
6. Krivonosov, A. N. Law and organization basis of prevention child neglect, child homeless and juvenile delinquency by agencies of the internal affairs: Dissertation candidate of juridical science. – Moscow, 2004.
7. Problems of child homeless and child neglect in Russia Federation: social, politics consequence and modern technologies of decisions / Klimantova G.I., Titov S.N., Pavlenko O.V. and others. Chief redactor Klimantova G.I. – Moscow, 2007.
8. Prokumentov, L. M. Subunits by affairs of minors agencies of the internal affairs as a subjects of preventive juvenile delinquency and crimes // Siberian juridical herald. – 2002. – № 3.
9. Cranford, Adam. Appeals to community crime prevention. Crime, Law and Social Change. 1998. 22 (2).
10. Evans, R. Comparing young adult and juvenile cautioning in the metropolitan police district // The criminal law review. – 1993. – № 8.

<sup>1</sup> См. подробнее: Кочин А.А. Педагогическая профилактика асоциального поведения несовершеннолетних в процессе деятельности органов внутренних дел МВД России: дис. ... д-ра педагог. наук. СПб.: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2007.

<sup>2</sup> Характерными формами проявления асоциального поведения несовершеннолетних являются: расторможенность, гиперактивность; повышенная эмоциональная возбудимость; застенчивость, пугливость, наличие болезненных страхов, пассивность; аутичное поведение; импульсивность, связанная с нарушениями в развитии волевых процессов; восприимчивость к отрицательным влияниям; негативизм; жестокость, деспотизм, агрессивность; бесцельная ложь; воровство; страсть к бродяжничеству; лень и др.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>4</sup> Кобзарь И.А. Организационные и правовые основы противодействия преступности несовершеннолетних в переходный период: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

<sup>5</sup> Проблемы детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации: социально-политические последствия и современные технологии решения / Климантова Г.И., Титов С.Н., Павленко О.В. и др. Под ред. Климантовой Г.И. М. 2007. С. 38.

<sup>6</sup> Волошин В.М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

<sup>7</sup> Мулукаев Р.С. История органов внутренних дел в системе профессиональной подготовки слушателей Академии // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). М., 1999. С. 76-82.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>10</sup> См., напр.: Прокументов Л.М. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел как субъекты предупреждения правонарушений и преступлений несовершеннолетних // Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 3.

<sup>11</sup> Данный тезис отчасти корреспондируется с положением, выносимым на защиту в докторской диссертации В.М. Волошина. Им обоснован тезис о возможности внедрения в правоприменительную практику принципа целесообразности уголовного преследования несовершеннолетних, в соответствии с которым согласие компетентному органу на возбуждение даже уголовного дела в отношении лица, не достигшего совершеннолетия, будет давать комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на основании изучения соответствующих материалов и данных о личности подростка.