

10.7256/1999-2807.2013.01.8

О.М. Дорошенко

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЛИКТНОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ЕЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИИ

В Российской Федерации свыше четверти всего населения составляют дети. При проведении социально-экономических реформ органы государственной власти и органы местного самоуправления, к сожалению, не обеспечили осуществление необходимых мер защиты несовершеннолетних от издержек и негативных последствий переходного периода. Обострение социальной и политической обстановки в нашей стране чрезвычайно негативно отразилось на положении несовершеннолетних. Кризисные явления во многих сферах государственного управления самым непосредственным образом сказались на состоянии правонарушений несовершеннолетних<sup>1</sup>. Особая проблема, требующая пристального общественного внимания, связана с ростом безнадзорности среди детей и подростков и высоким уровнем правонарушений.

«Позорно великим» назвал Президент РФ В.В. Путин количество безнадзорных и беспризорных детей в России. Их, по оценкам разных ведомств и экспертов, от нескольких тысяч до миллионов.

В целях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних полицией в 2012 г. осуществлялась профилактическая работа в отношении более 655,5 тыс. подростков-правонарушителей, в первой половине 2012 г. — в отношении 510,7 тысячи. Из числа состоящих на учете в органах внутренних дел несовершеннолетних около 150 тысяч воспитываются в неполных семьях, свыше 18 тыс. не имеют родителей, почти 10 тыс. проживают в детских домах и интернатах.

Из 1 миллиона 115 тыс. несовершеннолетних, доставленных в органы внутренних дел в 2011 г. за различные правонарушения, более 413,1 тыс. воспитывались в

неполных семьях, 52,5 тыс. не имеют родителей. Схожая ситуация наблюдалась и в первой половине 2010 г.: из 590 тыс. доставленных несовершеннолетних проживали в неполных семьях — 233,3 тыс., не имеют родителей — 26,8 тыс. В прошедшем году 498 тыс. (в 2012 г. — 440,9 тыс.) родителей или лиц, их заменяющих, подвергнуты мерам административного воздействия, в том числе 5,1 тыс. — за вовлечение несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, 392 тыс. — за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, 85,9 тыс. — за появление несовершеннолетних в состоянии опьянения, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах. В суды направлено 48 тыс. (в 2012 г. — 46,7 тысячи) материалов для решения вопроса о лишении родительских прав. Свыше 11 тыс. материалов направлено в органы предварительного следствия и дознания для возбуждения уголовного дела в отношении родителей или законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанностей по воспитанию детей. По ним возбуждено 7,7 тыс. уголовных дел.

За 6 месяцев 2012 г. к административной ответственности привлечено 287,8 тыс. лиц данной категории, в том числе за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию детей — 232,5 тыс., за вовлечение их в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ — 2,4 тыс. В суды для решения вопроса о лишении родительских прав направлено 28,4 тыс. материалов, 5,4 тыс. материалов — в органы предварительного следствия и дознания для возбуждения уголовного дела (возбуждено 4,2 тыс. уголовных дел). В целях совершенствования деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устранения причин и условий, способствующих

<sup>1</sup> См.: Обьеденова Т.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними: Автореф. дис. ... канд юрид. наук. — М., 2004. — С. 3.

безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних, в органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в прошедшем году направлено свыше 423,7 тыс. информации, за 6 месяцев 2012 г. — 223,9 тыс.

Министерством внутренних дел РФ принимаются необходимые меры по предупреждению беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов.

Межведомственный оперативный штаб создавался как временный орган для оперативного решения вопросов предотвращения безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. За время его работы был принят ряд межведомственных нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие органов и учреждений системы профилактики, в том числе социальной защиты населения и здравоохранения, по организации работы с безнадзорными и беспризорными детьми. Результатом осуществленных мероприятий стало повышение уровня взаимодействия субъектов системы профилактики в данном направлении деятельности.

Принятыми мерами, направленными на преодоление бродяжничества и попрошайничества, в рассматриваемый период удалось не только приостановить темпы роста данных негативных явлений в подростковой среде, но и добиться определенных положительных результатов по снижению числа несовершеннолетних данной категории. Так, в 2012 г. отмечалось резкое (на 33,9%) увеличение числа несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи со стороны государства (2012 г. — 208 тыс., 2003 г. — 278,5 тыс.), и, соответственно, количества детей, направленных в детские дома и школы-интернаты (с 16,9 тысячи в 2010 г. до 19,8 тыс. в 2011 г.), помещенных в другие учреждения, оказывающие социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии и поведении (с 2,7 тыс. в 2010 г. до 4,1 тыс. в 2012 г.).

В 2012 г. отмечено значительное снижение всех вышеназванных показателей: доставлено несовершеннолетних, требующих помощи государства — 165,9 тыс. человек (снижение в сравнении с 2011 г. составило 40,4%), направлено в детские дома и школы-интернаты — 13,5 тыс. человек (31,8%), в другие учреждения, оказывающие педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении — 1,9 тыс. человек (53,7%).

Однако говорить о коренных изменениях в сфере предупреждения безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних преждевременно. В течение первого полугодия 2012 г. в органы внутренних дел доставлено

87,4 тыс. беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних (на 17,9% больше в сравнении с аналогичным периодом прошлого года), помещено в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних 47,7 тыс. (0,3%).

Определенную роль в ухудшении ситуации играет отсутствие до настоящего времени межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ, которая могла бы быть единым центром координации и нормализации деятельности всех структур, занимающихся решением этих вопросов.

Отсутствие единой государственной статистической базы данных на безнадзорных несовершеннолетних, а также детей группы социального риска не позволяет на федеральном уровне оценить реальные масштабы данного явления и определить задачи по выявлению, учету и последующей реабилитации детей и подростков данной категории. По инициативе МВД России этот вопрос неоднократно обсуждался на заседаниях Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ.

Оказались недостаточными и меры, принимаемые другими субъектами системы профилактики по стабилизации криминогенной ситуации в подростковой среде. На протяжении последних трех лет ежегодно увеличивается число несовершеннолетних, в отношении которых органами внутренних дел объявлялся местный или федеральный розыск. Так, в 2012 г. находилось в розыске 49,9 тыс., в 2011 г. — 53,5 тыс., а в 2010 г. — 61,6 тыс., что на 23,4 % больше уровня 2012 г.

В 2009 г. в розыске находилось 30,5 тыс. несовершеннолетних, что лишь на 0,6% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Вместе с тем число остающихся в розыске детей и подростков на 1 июля 2005 г. на 16,6% превысило показатель истекшего года и составило 3,9 тыс. человек. Без вести пропавшими в истекшем году числились 24,8 тыс. несовершеннолетних, из них 7,8 тыс. — малолетние дети. Среди разыскиваемых лиц растет число подростков, ставших жертвами преступлений (в 2011 г. — 98). В результате принятых мер в 2011 г. разыскано 57,3 тыс. несовершеннолетних, в 2012 г. — 26,6 тыс.

В два раза в сравнении с 2010 г. (с 210,6 до 423,7 тыс.) возросло количество направленных органами внутренних дел в органы власти и управления, общественные организации сообщений и представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению несовершеннолетними правонарушений. К ответственности за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних в 2011 г. привлечено 1450 должностных лиц (2010 г. — 1663), из них к уголовной ответственности — 79 (2010 г. — 64). За 6 месяцев

2012 г. привлечено к ответственности 767 должностных лиц, в том числе к уголовной — 34.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в государстве не создано никаких эффективных механизмов профилактики детской беспризорности, наркомании, насилия над детьми. Все действия в этом направлении ограничиваются узковедомственными усилиями при отсутствии общегосударственной реально действующей программы.

Значительную роль играет и недостаточное финансирование борьбы с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Одним из основных условий, созданных государством и препятствующих действенной профилактике, является отмена налоговых льгот детским общественным организациям на муниципальном, региональном и общероссийском уровнях. Это стало свидетельством целенаправленного уничтожения детской и молодежной социальной инициативы. Предъявление налоговыми службами одинаковых требований как к коммерческим, так и к общественным организациям значительно затрудняет деятельность последних. Абсурдность современной законодательной базы приводит к тому, что, например, от детской общественной организации требуют заплатить налоги с работы волонтеров, которым оплачиваются только командировочные и другие текущие расходы. Декларируемая в российских законах «государственная поддержка» деятельности детских и благотворительных общественных объединений сводится в лучшем случае к разовым минимальным целевым грантам, в сметах которых запрещена статья «заработная плата». Детские организации не имеют средств, чтобы оплачивать хотя бы работу бухгалтера, что еще более усложняет их отношения с налоговыми органами.

Помощь детям, оказавшимся беспризорными и безнадзорными, носит характер кампании. Отсутствие механизмов, позволяющих точно подсчитать, сколько беспризорных детей в России, и социальных профессий, работники которых осуществляли бы взаимодействие с ребенком, оказавшимся на улице в силу сложных жизненных обстоятельств, лишает каких бы то ни было гарантий названные категории и группы детей и подростков. В то же время выпускники вузов по специальности «социальная работа» в большинстве своем не владеют навыками практической работы.

Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, возвращают в семьи только 46% безнадзорных детей. В то же время, по статистике, ведущейся Российским благотворительным фондом «Нет алкоголизму и наркомании», примерно 65% безнадзорных, «уличных» детей обитают на улице лишь эпизоди-

чески, и их возвращение домой достаточно реально. Около 10% детей проживают (пока) в основном дома, но исчезают из дома на некоторое время и уже «обустраиваются» на улице. Работа с ними более трудна, но и в этих случаях реабилитационная коррекция позволяет добиваться успеха. И только 25% детей воспринимают улицу как дом родной. Впрочем, и с ними работа не бесполезна. Таким образом, результативность государственной системы очень низка!

Негативную роль в решении вопросов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних играет отсутствие в субъектах РФ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Полноценная нормативно-правовая база деятельности комиссий создана только в 23 регионах: республиках Башкортостан, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия и Северная Осетия — Алания, Архангельской, Белгородской, Брянской, Вологодской, Калининградской, Курганской, Липецкой, Сахалинской, Псковской, Саратовской, Тамбовской и Ярославской областях, Алтайском, Красноярском и Хабаровском краях, г. Москве и в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

Анализ статистических данных, характеризующих выявление, предупреждение и раскрытие преступлений, совершенных несовершеннолетними, за последние три года, свидетельствует о нестабильной криминогенной ситуации. Если в 2010 г. отмечалось снижение подростковой преступности на 24,7% в сравнении с 2009 г., то в течение последующих двух лет наблюдается ее постепенное увеличение (2011 г. — на 4,1%, совершено 145,4 тыс. преступлений; 2012 г. — на 6,2%, 154,4 тыс. преступлений). Удельный вес в общей структуре преступности увеличился в сравнении с 2010 г. на 0,7% и составил 9,8%.

За шесть месяцев 2012 г. отмечено некоторое увеличение количества преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии (на 1,4%). Несовершеннолетними совершено 78,6 тыс. преступлений, их удельный вес в общей структуре преступности составил 9,0%. Рост подростковой преступности в первом полугодии 2012 г. зарегистрирован в 46 субъектах РФ. Наиболее значителен он в Астраханской, Брянской, Калужской, Смоленской областях, Корякском и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономных округах, где рост преступности несовершеннолетних составил от 32,2% до 54,5%.

Структура преступности несовершеннолетних достаточно стабильна. В основном подростки совершают преступления против собственности (более 70%), против жизни и здоровья (8-10%), а также связанные с незаконным оборотом наркотических средств (менее 4%).

Особенностью совершаемых лицами в возрасте от 14 до 18 лет насильственных преступлений нередко является бессмысленная жестокость. Среди совершаемых появляются виды преступлений, ранее подросткам несвойственные, возрастает дерзость содеянного.

При снижении числа тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, их удельного веса в структуре подростковой преступности (соответственно с 65,4% до 32,1% и с 8,2% до 4,8%) обращает на себя внимание значительное увеличение с 2010 по 2011 гг. количества совершенных подростками изнасилований и покушений на изнасилование (на 23,3%), умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (на 11,2%), грабежей (на 34,6%), краж (на 27%), вымогательств (на 25,5%), мошенничеств (на 299,4%). Резкое снижение (на 89%) числа совершаемых подростками преступлений, предусмотренных ст. 213 Уголовного кодекса РФ (хулиганство), обусловлено в первую очередь изменениями в действующем уголовном законодательстве.

В 2011 г. за участие в преступлениях задержано 151,9 тыс. несовершеннолетних (2009 г. — 140,4 тыс., 2003 г. — 145,6 тыс.), что составляет 12,4% (2002 г. — 11,2 %, 2003 г. — 11,8%) от общего числа выявленных лиц, совершивших преступления. Вызывает обеспокоенность состояние групповой преступности несовершеннолетних. Рост числа несовершеннолетних, совершивших преступление в группе по предварительномуговору, отмечен в 2012 г. в 65 субъектах РФ, причем его значения колеблются от 0,4% до 192,3%.

Актуальной остается проблема преступности несовершеннолетних, имеющих опыт совершения преступных деяний. При снижении в 2010 г. в целом по России числа лиц данной категории, вновь совершивших преступления, на 1,3%, в 44 субъектах Федерации произошло увеличение этого показателя. В 2010 г. в России зарегистрирован значительный рост (на 11,9%) данного показателя, удельный вес ранее совершавших преступления несовершеннолетних составил 15,7% от общего числа подростков — участников преступных деяний, а в отдельных регионах (к примеру, в Краснодарском крае, Томской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе) он превысил среднероссийский более чем в два раза.

Подростки часто используются взрослыми лицами в криминальном бизнесе, причем в качестве активных его участников. Согласно статистике несовершеннолетними в группах со взрослыми совершается более 50% тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе каждый второй грабеж и разбой, каждое третье убийство, хулиганство, кража, каждое четвертое умышленное причинение вреда здоровью.

Сложившаяся ситуация требует как совершенствования деятельности органов внутренних дел, других субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, так и пересмотра обеспечивающей ее нормативной правовой базы.

Анализ деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних указывает на наличие противоречивых тенденций. Так, на протяжении 2009-2011 гг. количество несовершеннолетних, состоящих на учете в инспекциях по делам несовершеннолетних, снизилось на 1,8% (6,5 тыс. человек). Аналогичная ситуация и с состоящими на учете родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, не выполняющими обязанностей по их воспитанию, содержанию и обучению, отрицательно влияющими на детей (снижение на 4,2 тыс. человек — 1,5%).

Вместе с тем все увеличивается количество состоящих на учете несовершеннолетних, не имеющих родителей. В рассматриваемый период число состоящих на учете детей и подростков данной категории увеличилось на 30,4%, проживающих в детских домах и школах-интернатах — на 26%. Не менее 40% составляют несовершеннолетние из неполных семей (в 2010 г. на учете состояло 148,8 тыс. детей из таких семей, в 2011 г. — 143,3 тыс., ежегодно их количество увеличивается в среднем на 1-1,5%).

Семейное неблагополучие, асоциальное поведение родителей и отсутствие контроля за поведением детей приводит последних к ранней криминализации. Анализ возрастной характеристики несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете, показывает превалирование в общем числе профилактируемых лиц, не достигших 18 лет, возрастной категории лиц до 16 лет. Их число превышает количество состоящих на учете 16-17-летних несовершеннолетних на 37-45 тыс. человек. Среди состоящих на учете в 2011 г. значительным, несмотря на снижение в сравнении с 2010 г., остается число несовершеннолетних в возрасте до 14 лет (80,5 тыс.), а также имеющих начальное образование (133,5 тыс. человек).

Сохраняются негативные тенденции детской и подростковой криминализации и виктимизации, определяемые нарастанием случаев насилия в отношении них; распространением жестокого обращения с несовершеннолетними в семье и образовательно-воспитательных учреждениях; пренебрежением к основным нуждам детей со стороны лиц, на которых законом возложены обязанности по их воспитанию и содержанию.

В целях ранней профилактики противоправного поведения несовершеннолетних, а также выявления семей, способствующих становлению у детей и под-

ростков антиобщественных поведенческих ориентиров, МВД России совместно с Минобрнауки России осуществляются меры по формированию и внедрению института инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в образовательных учреждениях и по методическому обеспечению их деятельности. К началу 2005 г. более чем в 30 субъектах РФ в штат органов внутренних дел дополнительно введено более 1600 таких должностей. Наибольшее количество школьных инспекторов имеется в Краснодарском и Красноярском краях, Кемеровской области, Республике Татарстан.

Следует также признать малоэффективной индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, состоящими на учете за ранее совершенные преступления.

Так, на конец 2011 г. на учете в органах внутренних дел состояло 47,9 тыс. судимых несовершеннолетних, из них 37,7 тыс. условно осужденных. В течение года в отношении 14 тыс. таких подростков были направлены ходатайства и представления в уголовно-исполнительные инспекции о внесении ими представлений в суды об отмене условного осуждения, возложении других обязанностей, продлении срока условного осуждения или других мерах предупредительного характера. Из числа состоявших на учете 2,9 тыс. человек имели опыт пребывания в местах лишения свободы. По состоянию

на 1 июля 2012 г. на учете в органах внутренних дел состоит свыше 44 тыс. судимых несовершеннолетних, в том числе условно осужденных — 33,7 тыс. Несмотря на то, что указанные подростки относятся к «особой категории» состоящих на учете и требуют наибольшего внимания и оказания помощи со стороны субъектов системы профилактики, в 2011 г. 18,4 тыс. таких несовершеннолетних совершили преступления, в первом полугодии 2012 г. — 9,6 тыс.

Все это указывает на низкую результативность правоприменения и падение предупредительной роли уголовной ответственности и наказания. Однако данное обстоятельство учитывается судами далеко не всегда. К примеру, только с 2010 по 2011 гг. более 27 тыс. условно осужденных несовершеннолетних в период испытательного срока не были обременены какими-либо обязанностями или ограничениями. Практически во всех субъектах РФ имеют место случаи многократного применения судами условной меры наказания в отношении несовершеннолетних, что, в свою очередь, негативно сказывается на результатах профилактической деятельности.

Изменения в законодательстве должны коснуться и персональной ответственности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, глав субъектов РФ за реализацию в пределах своей компетенции федеральной программы по борьбе с беспорядочностью.

### Библиографический список:

1. Бабушкин А.В. Дети-правонарушители и тоталитарное государство. — М., 2000.
2. Василенко Н. Малолетние преступники // Милиция. 1993. № 8.
3. Внимание! Подростки! — М., 1996.
4. Ермаков В.Д., Крюкова Н.И. Причины преступности несовершеннолетних. — М., 1997.
5. Косевич Н.Р. Наркомания несовершеннолетних в городе: особенности, микросреда, причины // Преподаватель. — 2001. — № 1.
6. Несовершеннолетние: их возрастные особенности и проблемы правовой ответственности. — М., 1992.
7. О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад 2010 г. — М., 2011.
8. Первоначальный доклад РФ Комитету по правам ребенка ООН о выполнении Конвенции о правах ребенка. — М., 1992.
9. Панкратов Р.И., Тарло Е.Г., Ермаков В.Д. Дети, лишённые свободы. — М., 2003.
10. Социальная профилактика отклоняющегося поведения несовершеннолетних как комплекс охранно-защитных мер. — М., 1993.
11. Токарев А.Ф. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых несовершеннолетними и молодежью, и их предупреждение. — М., 1990.
12. Тузов Л.П. Мотивация противоправного поведения несовершеннолетних. — Киев, 1982.
13. Фокин В.М. Социальная и правовая защита молодежи от алкоголизации и паразитизма. — М., 1991.

### References (transliteration):

1. Babushkin A.V. Deti-pravonarushiteli i totalitarnoe gosudar-stvo. — M., 2000.
2. Vasilenko N. Maloletnie prestupniki // Militsiya. 1993. № 8.

3. Vnimanie! Podrostki! — M., 1996.
4. Ermakov V.D., Kryukova N.I. Prichiny prestupnosti nesover-shennoletnikh. — M., 1997.
5. Kosevich N.R. Narkomaniya nesovershennoletnikh v gorode: osoben-nosti, mikrosreda, prichiny // Prepodavatel'. — 2001. — № 1.
6. Nesovershennoletnie: ikh vozrastnye osobennosti i problemy pravovoy otvetstvennosti. — M., 1992.
7. O polozhenii detey v Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvennyy doklad 2010 g. — M., 2011.
8. Pervonachal'nyy doklad Rossiyskoy Federatsii Komitetu po pravam rebenka OON o vypolnenii Konventsii o prava-kh rebenka. — M., 1992.
9. Pankratov R.I., Tarlo E.G., Ermakov V.D. Deti, lishennye svobo-dy. — M., 2003.
10. Sotsial'naya profilaktika otklonyayushchegosya povedeniya neso-vershennoletnikh kak kompleks okhranno-zash-chitnykh mer. — M., 1993.
11. Tokarev A.F. Kriminologicheskaya kharakteristika prestuple-niy, sovershaemykh nesovershennoletnimi i molodezh'yu, i ikh predupre-zhdenie. — M., 1990.
12. Tuzov L.P. Motivatsiya protivopravnogo povedeniya nesover-shennoletnikh. — Kiev, 1982.
13. Fokin V.M. Sotsial'naya i pravovaya zashchita molodezhi ot alko-golizatsii i parazitizma. — M., 1991.