

Винниченко Евгений Олегович

**ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ**

Специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель – **Севиюгин Виктор Егорович**
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Официальные оппоненты: **Каплунов Андрей Иванович**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета
МВД России

Вершинин Виктор Иванович
кандидат юридических наук,
генеральный директор ООО
«Первая юридическая компания»

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Курганский государственный университет»**

Защита диссертации состоится 16 мая 2014 г. в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/transdef>.

Автореферат разослан « _____ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

С.А. Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из актуальных и социально значимых задач, стоящих перед современным российским обществом, является поиск путей снижения роста административных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, а также повышение эффективности их предупреждения и профилактики. Лица, совершающие административные правонарушения в раннем возрасте, с которыми должным образом не проводились профилактические мероприятия, в дальнейшем значительно труднее поддаются исправлению и в итоге составляют основной резерв для взрослой и рецидивной преступности. Своевременное выявление и принятие профилактических мер к несовершеннолетним правонарушителям, несомненно, способствует предотвращению у этих лиц стойкой направленности на совершение противоправных действий.

Обращение к статистическому материалу позволяет сделать вывод о невысокой эффективности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Только в 2012 г. за совершение правонарушений в органы внутренних дел Российской Федерации было доставлено 433757 несовершеннолетних. Из них 343775 человек – за совершение административных правонарушений. На учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации в 2012 г. состояло 328773 человек. Из них 190173 являются несовершеннолетними, 138600 – родители или законные представители несовершеннолетних¹.

В суды для решения вопроса о лишении родительских прав в 2012 г. было направлено 46,7 тыс. материалов. Свыше 11 тыс. материалов направлены в органы предварительного следствия и дознания для возбуждения уголовных дел в отношении родителей или законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанностей по воспитанию детей. По ним возбуждено 7,7 тыс.

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

уголовных дел².

С каждым годом растет число несовершеннолетних, обратившихся в учреждения социального обслуживания семьи и детей. В 2010 г. в такие учреждения обратилось 5471148 несовершеннолетних, в 2011 г. – 5918609, в 2012 г. – 6441771 несовершеннолетних³.

На региональном уровне даже в материально благополучных субъектах Российской Федерации количество административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними, остается на высоком уровне. Согласно сводке УВД по городу Тюмени, с 01.01.2013 по 31.07.2013 на несовершеннолетних составлено 3894 протоколов⁴.

Практика показывает, что для сдерживания и тем более сокращения числа правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, одного применения мер административного или уголовного наказания недостаточно. В этих условиях профилактика правонарушений становится одним из приоритетных направлений в деятельности государственных структур и общественных институтов.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ⁵ процесс профилактики подростковых правонарушений включает в себя деятельность многочисленных институтов. Наряду с государственными органами профилактикой правонарушений несовершеннолетних занимаются различные общественные объединения, органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, студенческие организации и т.д. Однако предупредительно-профилактическая работа, которую ведут учреждения и организации, входящие в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних, недостаточно эффективна и ориентирована, как правило, на борьбу с последствиями правонарушений. Действующая система профилактики нуждается в

² Дорошенко О.М. Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в противодействии ей / О.М. Дорошенко // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 43-48.

³ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

⁴ Информационный центр при ГУВД по Тюменской области. Сводка по административным протоколам УВД по городу Тюмени (сведения без ГИБДД) с 01.01.2013 по 31.07.2013 г. // Архив ГУВД по Тюменской области.

⁵ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.06.1999. – N 26. – Ст. 3177.

совершенствовании правового регулирования и координации взаимодействия ее подсистем. Отсутствие законодательных механизмов раннего выявления как самих несовершеннолетних правонарушителей, так и семей, находящихся в социально опасном положении, может привести к трагическим последствиям. Так, 03.02.2014 г. в московской средней школе № 263 пятнадцатилетний школьник, ученик 10-го «А», убил учителя и сотрудника полиции, а также почти два часа удерживал в заложниках 24 десятиклассника и учителя биологии⁶. После чего, мэр Москвы С.С. Собянин поручил провести переаттестацию и дополнительное обучение сотрудников всех психологических служб города, в том числе школьных психологов⁷. Стоит отметить, что при отсутствии четкого законодательного регламентированного механизма выявления несовершеннолетних правонарушителей, установить потенциального преступника очень сложно.

Кроме того, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ежегодно растет число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних со стороны координатора профилактической деятельности. В 2010 г. комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав было совершено 19101 нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, в 2011 г. – 20924 нарушений, в 2012 г. – 22687 нарушений. Так, в ряде комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав полученные на заседаниях данные о несовершеннолетних и неблагополучных семьях, состоящих на учете, ежеквартально не обобщаются и не анализируются, соответствующим службам не направляются; нарушаются сроки рассмотрения административных материалов; не принимаются меры по подготовке материалов для обращения в суд в защиту прав и интересов несовершеннолетних, проживающих в неблагополучных семьях; в надлежащем порядке не обеспечивается оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, состоящих на учете и нуждающихся в помощи государства

⁶ Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>.

⁷Круглосуточная служба новостей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runews24.ru>.

и т.д. Возросло число нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних со стороны органов и учреждений образования. Если в 2010 г. было выявлено 281043, то в 2011 г. – 346549, а в 2012 г. – 397892. Отрицательная динамика роста данных правонарушений наблюдается и в органах внутренних дел Российской Федерации⁸.

Названные и другие теоретические и практические проблемы профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации обусловили значимость и актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы профилактики правонарушений несовершеннолетних носят междисциплинарный характер. Юридическая наука, психология, социология, педагогика и смежные с ними области знаний занимаются изучением феномена правонарушений несовершеннолетних. Исследование проблем профилактики девиантного поведения среди несовершеннолетних начиналось с изучения его сущности, а также причин его возникновения и развития в обществе. Одними из первых объяснение причин девиации в своих трудах дали Ч. Ломброзо⁹, У. Миллер¹⁰, Э. Сатерленд¹¹, З. Фрейд¹², У. Шелдон¹³. Их подходы были достаточно разнообразны и рассматривали различные причины возникновения девиации в обществе. Девиация как следствие радикальных перемен в обществе, впервые была рассмотрена в работах социолога Э. Дюркгейма¹⁴, дополнена Р. Мертоном¹⁵.

В отечественной науке большой вклад в изучение общих проблем девиации, определении сущности и различных видов девиантного поведения внесли Д.К. Бородин, М.Н. Гернет¹⁶, Д.К. Дмитриев, М.В. Духовский, П.Г. Розанова, В.М. Тарновский. Наиболее известными теориями, объясняющими причины

⁸ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

⁹ Ломброзо Ч. Гениальность и помешательство / Ч. Ломброзо. – М.: Эксмо, 1997.

¹⁰ Miller W. Lower class culture as a generating milieu of gang delinquency // Journal of Social Issues, 1958.

¹¹ Sutherland T. Principles of Criminology. Philadelphia, 1966.

¹² Фрейд З. Я и Оно. Психология бессознательного / З. Фрейд. – М.: Просвещение, 1989.

¹³ Sheldon W. Varieties of delinquent youth. N.Y., 1949.

¹⁴ Дюркгейм Э. Социология: ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм. – М.: Канон, 1995. С.187.

¹⁵ Мертон Р. Социальная структура и аномалия // Социология преступности / Р. Мертон. – М.: Прогресс, 1966.

¹⁶ Гернет М.Н. Избранные произведения / М.Н. Гернет. – М.: Юрид. лит., 1974.

девиантного поведения, являются теории стигматизации Г. Беккера, И. Гофмана, Э. Лемерта¹⁷.

Тематика предупреждения правонарушений несовершеннолетних в дореволюционный период затрагивалась в работах юристов и ученых-историков В.А. Арнаутова, М.Н. Гернета, В.Ф. Залесского, А.Н. Кистяковского, Н.В. Крупенникова, М.И. Левитиной. Влияние социально-экономических факторов на формирование негативных взглядов несовершеннолетних подробно изучалось такими учеными-административистами, криминологами, социологами, педагогами, психологами, как В.С. Афанасьев, В.Н. Бурлаков, О.Н. Ведерникова, С.А. Вахов, В.М. Волошин, С.Т. Гаврилов, А.Э. Дубоносова, Г.И. Забрянский, И.Н. Зубов, Б.В. Зыкин, О.Ю. Ильина, А.А. Кочин, И.П. Карачев, Н.И. Крюкова, С.Я. Лебедев, В.В. Лунев, С.Ф. Мазурин, В.Н. Прокопенко, А.Г. Сапрунов¹⁸.

Разработкой теоретических основ и конкретных мер предупреждения преступности несовершеннолетних активно занимались советские ученые, среди них такие, как: Г.А. Аванесов, С.А. Беличева, Ю.Д. Блувштейн, Е.В. Болдырев, Н.И. Ветров, Я.И. Глинский, А.С. Грибоедов, А.И. Долгова, А.Э. Жалинский, А.П. Закалюк, Л.М. Зюбин, В.Н. Кудрявцев, Т.П. Кудлай, Н.Ф. Кузнецова, Г.М. Миньковский, А.И. Островский, Д.И. Фельцштейн и другие. Некоторые аспекты организации профилактической деятельности рассматривались в работах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Л.М. Колодкин, Б.М. Лазарев, Н.Г. Салищева, Л.Л. Попов, А.А. Магомедов, О.П. Мельниченко, З.П. Морозова и других.

Различные аспекты профилактики правонарушений несовершеннолетних представлены в работах таких авторов, как Н.Г. Андрюхин, М.М. Бабаев, С.В. Бородин, Л.И. Беляева, А.А. Беженцев, А.А. Бакаев, Ф.П. Васильев, И.М. Гальперин, А.А. Герцензон, Г.В. Дашков, Ю.Н. Демидов, К.Е. Игошев, И.И. Карпец, В.М. Коган, Б.В. Коробейников, В.В. Кирюхин, Н.Ф. Кузнецова, В.Н.

¹⁷ Lemmert E. Social Pathology. N.Y., 1951.

¹⁸ Беженцев А.А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних: монография / А.А. Беженцев. – М.: ЮНИТИ ДИНА: Закон и право, 2011. С. 6-7.

Кудрявцев, А.С. Михлин, В.С. Овчинский, С.С. Остроумов, Э.Ф. Побегайло, Н.И. Остапенко, П.Г. Пономарев, А.М. Яковлев и других.

Обзор научной литературы показывает наличие значительного опыта изучения проблем, прямо или косвенно связанных с настоящим исследованием. Однако необходимо отметить, что названные ученые изучали лишь отдельные аспекты функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Комплексно проблемы профилактики правонарушений несовершеннолетних не исследовались и не получили должного научного освещения.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правовых отношений, возникающих в результате профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Предмет диссертационного исследования составляют правовые нормы, регулирующие профилактику правонарушений несовершеннолетних, а также теоретические, практические и организационно-правовые основы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Цель диссертационного исследования заключается в осуществлении комплексного анализа существующей в Российской Федерации системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и разработки основных направлений и способов ее совершенствования.

Достижение указанной цели предполагает постановку и решение следующих *задач*.

1. Провести анализ нормативно-правовой базы, регулирующей профилактику правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации, выявить пробелы в действующем законодательстве и внести предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования.

2. Изучить отечественный историко-правовой опыт становления и развития профилактики правонарушений несовершеннолетних, проанализировав при этом правовые и организационные основы профилактики правонарушений

несовершеннолетних. Рассмотреть аспекты профилактического опыта США, Канады, Франции, Англии, Германии.

3. Выявить наиболее распространенные правонарушения, совершаемые несовершеннолетними и установить их основные причины.

4. По итогам комплексного исследования органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, изучения особенностей их организации и координации выявить проблемные вопросы в указанной сфере и предложить эффективные способы их решения.

5. Установить причины снижения эффективности работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и сформулировать предложения по их устранению.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектико-материалистический метод научного познания объективной действительности, а также базирующиеся на нем общенаучные и частные методы: сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный, исторический метод, проблемно-хронологический. Также в ходе исследования диссертант опирался на методологические принципы объективности, достаточного основания, целесообразности и дополнительности. Соответственно, возникновение, развитие общественных отношений и законодательства рассматривались в их взаимосвязи с конкретными условиями, непредвзято, при достаточных основаниях для того или иного вывода. В работе используются и специальные методы исследования правовых явлений (наблюдение, изучение документов, анализ статистического и практического материала).

Эмпирическую основу исследования составили 67 нормативных правовых актов и иных официальных документов, большой блок федерального и регионального статистического материала, 103 наименования научной литературы, 21 диссертация и авторефераты, электронные источники информации. В ходе выявления проблем в области профилактики правонарушений несовершеннолетних учитывались мнения и экспертные оценки специалистов-практиков в указанной области, а также материалы юридической

практики. Использование большого объема статистических данных государственных органов за три последних года представляется убедительным и обеспечивает достаточный уровень их репрезентативности.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что заявленная тематика в отечественной науке разработана фрагментарно и комплексно не исследовалась. В диссертационном исследовании проведен комплексный анализ системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, на основании которого были выявлены основные проблемы в указанной области и разработаны концептуальные подходы к оптимизации профилактической деятельности.

Диссертантом на основе обобщения опыта профилактической работы различных государственных, муниципальных и общественных органов обосновывается положение о необходимости модернизации существующей системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и выработки для всех регионов Российской Федерации единой правовой основы профилактической деятельности.

Определены направления совершенствования действующего законодательства в области профилактики правонарушений несовершеннолетних. Внесены конкретные предложения, и разработаны меры по совершенствованию нормативно-правовой базы. Кроме того, диссертантом обосновывается необходимость создания и законодательной регламентации единого электронного банка данных, включающего информацию на детей и подростков, совершивших административные правонарушения либо иные общественно опасные деяния.

В результате проведенного анализа деятельности органов и учреждений профилактики правонарушений несовершеннолетних была предложена авторская классификация субъектов профилактики. Разработаны предложения правовой организации взаимодействия органов, входящих в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В ходе изучения особенностей нормативно-правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

сформулированы законодательные предложения по совершенствованию механизма формирования комиссий и снижению административной нагрузки на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Представляется, что разработанные в ходе диссертационного исследования предложения позволят выйти на качественно новые методологические, теоретические и практические позиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Основные теоретические положения и выводы, сделанные диссертантом, могут быть использованы при дальнейшем изучении системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, разработке способов раннего выявления правонарушений несовершеннолетних и выработке единой концепции профилактики правонарушений несовершеннолетних.

На защиту выносятся следующие *основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны.*

1. Основные элементы современной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних базируются на советском опыте профилактической деятельности. В Советском государстве был сделан серьезный законодательный прорыв в области профилактики правонарушений несовершеннолетних, который определил вектор эволюции системы профилактики на долгие годы. Некоторые нормативные акты Советского государства, регулирующие профилактическую деятельность, на сегодняшний день значительно устарели, однако не утратили своей юридической силы. В ходе обновления законодательной базы нет необходимости создавать принципиально новые модели законодательного регулирования профилактической деятельности, достаточно усовершенствовать и адаптировать к современным условиям уже имеющиеся фундаментальные законодательные наработки. Безусловно, необходимо учитывать позитивный исторический опыт, некоторые элементы которого можно адаптировать и внедрить в современное законодательство. В частности, в современной системе профилактики почти не применяются элементы массового, общественного воздействия на несовершеннолетних: шефство рабочих коллективов, детские общественные организации, собрание коллективов учащихся и т.д.

2. На основе обобщения опыта работы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее отдельных компонентов удалось установить наиболее распространенные правонарушения среди несовершеннолетних:

- распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ);
- появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 20.21 КоАП РФ);
- появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22 КоАП РФ)¹⁹.

Профилактика вышеуказанных административных правонарушений чрезвычайно важна, так как в большинстве случаев позволяет предотвращать не только само правонарушение, но и следующее за ним преступление.

3. В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²⁰ организации, осуществляющие образовательную деятельность, выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей. Однако федеральное законодательство не устанавливает единых стандартов выявления таких семей. Региональное законодательство в этой части, как правило, дублирует нормы вышеуказанного Федерального закона. Так, согласно ст. 11 закона Тюменской области от 06.09.2000 г. № 205 «О системе профилактики безнадзорности и

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – N 1 (ч. 1). – Ст. 1.

²⁰ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.06.1999. – N 26. – Ст. 3177.

правонарушений несовершеннолетних и защите их прав в Тюменской области», организации, осуществляющие образовательную деятельность, в соответствии с действующим законодательством выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей²¹.

В результате такого законодательного подхода в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, отсутствует единый алгоритм действий по выявлению и предупреждению семейного неблагополучия.

Представляется целесообразным дополнить компетенцию органов, осуществляющих управление в сфере образования, и внести в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²² следующие изменения: ч. 1 статьи 14 дополнить пунктом 8 следующего содержания: «разрабатывают и внедряют в практику работы образовательных учреждений программы и методики, направленные на выявление семей, находящиеся в социально опасном положении». Это позволит в значительной степени повысить эффективность профилактических действий соответствующих органов, будет способствовать снижению административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, и детских суицидов.

4. Федеральный закон от 24.06.1999 г., № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²³ регламентирует обязанности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по выявлению несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования. Вместе с тем Федеральное законодательство не устанавливает механизмы

²¹ Закон Тюменской области «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав в Тюменской области» от 06.09.2000 г. № 205 (ред. от 11.10.2013) // Вестник Тюменской областной Думы. – 2000. – № 9.

²² Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.06.1999. – № 26. – Ст. 3177.

²³ Там же.

выявления потенциальных правонарушителей и методы ведения профилактической работы с несовершеннолетними, отсутствует общий алгоритм действий для образовательных учреждений при выполнении обязанностей по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Региональное законодательство в этой области дублирует нормы федерального законодательства, предоставляя выбор профилактической стратегии образовательным учреждениям.

В связи с этим представляется целесообразным расширить компетенцию органов, осуществляющих управление в сфере образования, и отнести к их ведению разработку и внедрение в образовательные учреждения мер, направленных на раннее выявление и профилактику подростковых правонарушений. Реализовать вышеуказанное предложение можно путем внесения в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» следующих изменений: ч. 1 статьи 14 дополнить пунктом 9 следующего содержания: «разрабатывают и внедряют в практику работы образовательных учреждений систему мер, направленных на выявление и профилактику правонарушений несовершеннолетних».

5. Создание и законодательная регламентация единого электронного банка данных, включающего информацию на несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения во всех субъектах Российской Федерации, позволит осуществлять постоянный мониторинг в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, повысить эффективность взаимодействия и обмена информацией между структурными подразделениями полиции и органами профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом, выявлять и предупреждать правонарушения несовершеннолетних на ранних стадиях.

6. Необходимо пересмотреть механизм формирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, так как они формируются на основе принципов устаревшего положения, утвержденного указом Президиума

Верховного совета РСФСР от 03.06.1967 г.²⁴ Почти все члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав являются представителями государственных или муниципальных органов, а также общественных организаций и осуществляют свою деятельность в комиссиях на безвозмездной основе. Одни осуществляют работу в комиссиях в силу своего должностного положения, являясь представителями государственных или муниципальных органов, другие работают на общественных началах, представляя общественные организации и широкие слои граждан. По сути это – правовой парадокс, когда председатель и члены комиссии работают на общественных началах, выполняя при этом возложенные на них государственные полномочия. Естественно, что в сложившейся ситуации указанные лица в силу своей загруженности по основному месту работы не способны осуществлять эффективное руководство комиссиями.

Представляется целесообразным пересмотреть механизм формирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, изложив пункт 8 постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» в следующем содержании:

«В состав комиссии входят председатель комиссии, заместитель (заместители) председателя комиссии, ответственный секретарь комиссии и члены комиссии.

Членами комиссии могут быть руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица. Указанные лица должны иметь высшее педагогическое, юридическое, психологическое образование либо опыт работы с несовершеннолетними (не менее 5 лет).

²⁴ Указ Президиума ВС РСФСР «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» от 03.06.1967 г.(ред. от 25.02.1993) // Свод законов РСФСР. – т. – 8. С. 314.

Должность заместителя председателя и ответственного секретаря комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав занимается на постоянной основе гражданами, имеющими высшее педагогическое, юридическое, психологическое образование, либо гражданами, имеющими опыт работы с несовершеннолетними (не менее 5 лет)».

7. В целях повышения эффективности координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляется целесообразным вывести из подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав рассмотрение дел об административных правонарушениях несовершеннолетних. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, выведенные из подведомственности комиссий, предлагается передать в подведомственность органов внутренних дел. Это позволит комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав в полной мере выполнять координирующие функции в системе органов и учреждений профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяются сформулированными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями по повышению эффективности осуществления профилактических мероприятий в отношении несовершеннолетних правонарушителей, особенно на ранних стадиях, а также совершенствования действующего законодательства в этой области.

Предложения и выводы, изложенные в исследовании, могут служить основой дальнейших разработок учебных курсов по профилактике правонарушений несовершеннолетних, при проведении занятий в образовательных учреждениях и на курсах повышения квалификации специалистов, осуществляющих борьбу с подростковыми правонарушениями.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческом процессе и правоприменительной практике соответствующих государственных органов при реформировании системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и совершенствовании ее нормативно-

правовой базы. Разработанные в ходе исследования концепции по совершенствованию системы профилактики просты и понятны, а самое главное, не требуют больших финансовых затрат, создания новых органов и учреждений.

Предложения, выдвинутые диссертантом по разработке и внедрению в образовательные учреждения программ и методик, направленных на выявление несовершеннолетних правонарушителей и семей, находящихся в социально опасном положении, заинтересовали представителей Администрации города Тюмени. В настоящее время, согласно предложениям диссертанта, разрабатывается ряд профилактических программ для экспериментального внедрения в образовательные учреждения Ленинского АО города Тюмени, о чем свидетельствует акт внедрения результатов диссертационного исследования.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования, промежуточные и итоговые результаты работы по теме исследования получили апробацию в следующих формах:

- при обсуждении положений диссертации на заседаниях кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета;
- в семи научных публикациях автора, в том числе в трех статьях, которые опубликованы в ведущих научных журналах, включенных в Перечень ведущих периодических изданий, рекомендованных ВАК для публикации основных положений диссертаций;
- некоторые результаты диссертационного исследования обсуждались на девятой Всероссийской научно-практической конференции «Управление инновационным регионом».

Структура диссертации обосновывается целью и задачами диссертационного исследования и включает в себя введение, две главы, состоящие из пяти параграфов, заключение, список использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются цели, задачи, объект, предмет исследования; раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы профилактики правонарушений несовершеннолетних», состоящей из трех параграфов, рассматриваются правонарушения, совершаемые несовершеннолетними, выявляются наиболее распространенные правонарушения и основные причины их совершения. На основе анализа нормативно-правовой базы, регулирующей профилактику правонарушений несовершеннолетних, устанавливаются пробелы в действующем законодательстве, формулируются законодательные предложения по их решению. Кроме того, в главе рассматривается отечественный историко-правовой опыт становления и развития профилактики правонарушений несовершеннолетних, показаны аспекты зарубежного опыта профилактики.

В первом параграфе «Понятие, содержание и виды правонарушений несовершеннолетних» раскрывается понятие «правонарушение», его состав, основные признаки и виды. На основе обобщения опыта работы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее отдельных компонентов выявлены наиболее распространенные правонарушения, совершаемые несовершеннолетними. Таковыми оказались правонарушения, предусмотренные статьями 20.20, 20.21, 20.22 КоАП РФ²⁵. Определены основополагающие причины их совершения, установлена взаимосвязь указанных правонарушений с преступлениями.

²⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – N 1 (ч. 1). – Ст. 1.

Своевременная профилактика таких административных правонарушений чрезвычайно важна, так как позволяет предотвращать не только правонарушения, но и следующие за ними преступления. Стоит отметить, что при проведении профилактических мероприятий необходимо учитывать существующую специфику детерминантов правонарушений несовершеннолетних, а именно – большое количество педагогически слабых семей и высокую интенсивность правонарушений несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет.

Во втором параграфе «Особенности правового регулирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в РФ» рассматриваются тенденции развития современного законодательства Российской Федерации в области профилактики правонарушений несовершеннолетних. Проведенный анализ современного законодательства и научных исследований в указанной сфере позволил диссертанту выявить ряд направлений, нуждающихся в совершенствовании. Удалось разработать и внести предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной области. Сформулированы законодательные предложения по внесению изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ²⁶. В частности, предлагается расширить компетенцию органов, осуществляющих управление в сфере образования, наделив указанные органы дополнительными организационными функциями в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Немаловажен тот факт, что эффективность предлагаемых нововведений может быть протестирована на уровне субъектов Российской Федерации путем внесения аналогичных изменений в региональное законодательство «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав».

²⁶ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.06.1999. – N 26. – Ст. 3177.

Кроме того, в параграфе обосновывается необходимость создания единого электронного банка данных, включающего информацию на детей и подростков, совершивших административные правонарушения либо иные общественно опасные деяния. В ходе профилактической работы субъектам профилактики приходится обрабатывать огромное количество информации о несовершеннолетних правонарушителях, и зачастую эффективность деятельности субъектов профилактики во многом зависит от скорости получения и обработки уже имеющейся информации, владения статистическими данными и возможности их обобщения.

Законодательная регламентация и создание единообразного электронного банка данных во всех субъектах позволит осуществлять постоянный мониторинг в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, повысить эффективность взаимодействия и обмена информацией между структурными подразделениями полиции и органами профилактики правонарушений несовершеннолетних, выявлять и предупреждать правонарушения несовершеннолетних на ранних стадиях.

В третьем параграфе «Отечественный и зарубежный опыт профилактики правонарушений несовершеннолетних» рассматривается отечественный историко-правовой опыт становления и развития системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Выполнен анализ правовых и организационных основ профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Основные элементы современной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних базируются на советском опыте профилактической деятельности. В Советском государстве был сделан существенный законодательный прорыв в области профилактики правонарушений несовершеннолетних, который определил вектор эволюции системы профилактики на долгие годы. Некоторые нормативные акты Советского государства, регулирующие профилактическую деятельность, на сегодняшний день значительно устарели, однако не утратили своей юридической силы. В ходе обновления законодательной базы нет необходимости создавать принципиально

новые модели законодательного регулирования профилактической деятельности, достаточно усовершенствовать и адаптировать к современным условиям уже имеющиеся фундаментальные законодательные наработки. Безусловно, необходимо учитывать позитивный исторический опыт, некоторые элементы которого можно адаптировать и внедрить в современное законодательство. В частности, в современной системе профилактики почти не применяются элементы массового, общественного воздействия на несовершеннолетних: шефство рабочих коллективов, пионерское движение, собрание коллективов учащихся и т.д.

Кроме того, в параграфе показаны некоторые аспекты профилактического опыта США, Канады, Франции, Англии, Германии.

Во второй главе «Организационно-правовые проблемы деятельности органов профилактики правонарушений несовершеннолетних в РФ», состоящей из двух параграфов, проводится анализ законодательства, регулирующего деятельность органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Рассматриваются особенности организации и координации деятельности органов системы профилактики.

В первом параграфе «Структура органов профилактики правонарушений несовершеннолетних» исследуется система органов и учреждений профилактики правонарушений несовершеннолетних. Диссертантом было установлено, что деятельность субъектов профилактики должным образом не скоординирована на законодательном уровне. В федеральном законодательстве недостаточно ясно прописан механизм взаимодействия вышеуказанных органов. В настоящее время взаимодействие органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних осуществляется по инициативе регионов Российской Федерации. Как правило, такое взаимодействие основывается на регламентах межведомственного взаимодействия и постановлениях органов местного самоуправления «Об утверждении порядка взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в муниципальном образовании».

Однако в большинстве регионов Российской Федерации взаимодействие указанных органов не урегулировано должным образом на законодательном уровне, в результате чего деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних получается несогласованной и малоэффективной. Представляется целесообразным рекомендовать каждому субъекту Российской Федерации разработать собственный порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних с учетом региональной специфики.

Во втором параграфе «Особенности нормативно-правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» рассматриваются законодательные пробелы в регулировании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, предлагаются актуальные способы решения выявленных проблем.

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»²⁷. Данное постановление унифицировало подходы к пониманию статуса комиссии по делам несовершеннолетних, определило единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Однако в некоторых аспектах правового регулирования Примерное положение «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» основывается на принципах устаревшего положения, утвержденного указом Президиума Верховного совета РСФСР от 03.06.1967 года²⁸.

Исторически руководство комиссиями было возложено на заместителей председателя или секретарей исполкомов Советов народных депутатов, а ныне – на заместителей глав местных администраций, в системе которых

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 06.11.2013 г. № 995 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.11.2013. – N 45. – Ст. 5829.

²⁸ Указ Президиума ВС РСФСР «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» от 03.06.1967 г. (ред. от 25.02.1993) // Свод законов РСФСР. – т. 8. – С. 314.

функционируют современные комиссии. Почти все лица, входящие в состав комиссий, являются представителями государственных или муниципальных органов, а также общественных организаций и осуществляют свою деятельность в комиссиях на безвозмездной основе. Одни осуществляют работу в комиссиях в силу своего должностного положения, являясь представителями государственных или муниципальных органов, другие работают на общественных началах, представляя общественные организации и широкие слои граждан. Это своего рода правовой парадокс, когда председатель и члены комиссии работают на общественных началах, выполняя при этом возложенные на них государственные полномочия. Естественно, что в сложившейся ситуации указанные лица в силу своей загруженности по основному месту работы не способны осуществлять эффективное руководство комиссиями.

Кроме того, со вступлением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с 01.07.2002 подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних полностью отнесена к ведению комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В соответствии со ст. 23.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ. Также комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.18 КоАП РФ, и дела об административных правонарушениях в области дорожного движения в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о подобном административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии. В каждом субъекте Российской Федерации полномочия комиссий по делам несовершеннолетних дополняются делами об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами. В связи с этим ежегодное количество административных дел, рассматриваемых комиссиями,

значительно возросло за счет тех, которые находились в производстве органов внутренних дел или иных органов, должностных лиц. В комиссиях резко увеличились объем и сложность процессуальных действий на всех этапах административного производства²⁹. В результате такого законодательного подхода деятельность комиссий зачастую стала сводиться к рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями, а также применению к ним мер воздействия.

В диссертационном исследовании на основе анализа юридической практики были пересмотрены организационно-правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в результате чего сформулированы предложения по изменению механизма формирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Так, в частности, предлагается внести изменения в Примерное положение «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995³⁰.

Кроме того, в целях повышения эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляется целесообразным вывести из подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав рассмотрение дел об административных правонарушениях несовершеннолетних. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, выведенные из подведомственности комиссий, предлагается вернуть в подведомственность органов внутренних дел. Это позволит комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав в полной мере выполнять функцию координации в системе других органов профилактики.

²⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – N 1 (ч. 1). – Ст. 1.

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 06.11.2013 г. № 995 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.11.2013. – N 45. – Ст. 5829.

В заключении диссертационного исследования формулируются основные выводы и обобщения, представляющие, по мнению автора, наибольший интерес, предлагаются теоретические и практические рекомендации.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ АВТОРОМ
ОПУБЛИКОВАННЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Винниченко Е.О. Проблемы информационного обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних / Е.О. Винниченко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. – С. 98-104. – 0,7 п.л.

2. Винниченко Е.О. Совершенствование системы профилактики правонарушений несовершеннолетних / Е.О. Винниченко // Правовое государство: теория и практика. – 2013. – № 4 (34). – С. 126-132. – 0,7 п.л.

3. Винниченко Е.О. Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: от коллизий подзаконного регулирования к новому федеральному закону / Е.О. Винниченко // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 4 (26). – С. 131-136. – 0,6 п.л.

Публикации в иных изданиях

4. Винниченко Е.О. Взаимодействие органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних / Е.О. Винниченко // Вестник академии энциклопедических наук. – 2013. – № 1 (10). – С. 33-36. – 0,4 п.л.

5. Винниченко Е.О. Проблемы ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних / Е.О. Винниченко // Управление инновационным регионом / Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень – 2013. – Выпуск 9. Часть 1. – С. 100-105. – 0,6 п.л.

6. Винниченко Е.О. Особенности правового регулирования профилактики правонарушений несовершеннолетних в образовательных учреждениях / Е.О. Винниченко // Нужна ли России новая Конституция? /Сборник материалов круглого стола 6 декабря 2013 года. – Курган. – С. 80-85. – 0,6 п.л.

7. Vinnichenko E.O. Problems of information provision on the prevention of juvenile Delinquency / E.O. Vinnichenko // Tyumen State University Herald. – 2013. – №. 3. – S. 72-76. – 0,5 п.л.