

---

© Е.О. ВИННИЧЕНКО

*z-vinnichenko@yandex.ru*

УДК 343.851.5:004.9

### **ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

*АННОТАЦИЯ. В настоящей статье выявляется проблематика отсутствия единого электронного банка данных, включающего сведения о семьях и несовершеннолетних «группы особого внимания». Обмен информацией между органами профилактики правонарушений несовершеннолетних в большинстве регионов Российской Федерации по-прежнему осуществляется на бумажных носителях, что в значительной степени понижает эффективность деятельности субъектов профилактики подростковых правонарушений. Рассматривается позитивный опыт субъектов Российской Федерации, создавших программное и законодательное обеспечение функционирования электронного банка данных на местном уровне. Вносится предложение разработки федерального акта, регламентирующего деятельность единообразных электронных банков данных во всех субъектах Российской Федерации.*

*SUMMARY. The article demonstrates the problem of the lack of a unified electronic database that would include information about the families and minors' "groups requiring special attention". Exchange of information on the prevention of juvenile crime in most regions of the Russian Federation is still carried out on paper, it dramatically reduces the efficiency of the activity of preventing juvenile delinquency. We think, that the positive experience of the Russian Federation has created a policy and legislative basis for the electronic database at the local level. It is proposed that the development of the federal act, regulating the activities of uniform electronic data banks in all regions of the Russian Federation, should be carried on.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Профилактика, правонарушения несовершеннолетних, электронный банк данных, правовое взаимодействие.*

*KEY WORDS. Prevention, juvenile delinquency, electronic data bank, legal cooperation.*

Защита прав несовершеннолетних с течением времени становится все более актуальной проблемой в Российской Федерации, привлекает внимание общественности и властных структур. Количество правонарушений, совершаемых подростками, по-прежнему остается на высоком уровне. Например, согласно оценке деятельности подразделений по делам несовершеннолетних (далее ПДН) г. Тюмень по приказу МВД от 26.12.2011 № 1310 МВД РФ за май 2012 на несовершеннолетних составлено более 400 протоколов об административных правонарушениях. Из них более 200 — за появление в общественных местах в состоянии опьянения и распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ. На родителей правонарушителей

составлено более 2000 протоколов об административных правонарушениях, из которых более 140 — за вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе [1].

Сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних в работе с несовершеннолетними правонарушителями постоянно приходится обрабатывать большие объемы информации. Зачастую количество выявленных и предотвращенных административных правонарушений зависит от скорости получения и обработки уже имеющейся информации. В частности, инспектор ПДН работает с большим объемом документов: информационно-статистическими материалами на образовательные учреждения; учетно-профилактическими карточками на несовершеннолетних, состоящих на учете; учетно-профилактическими карточками на родителей, состоящих на учете; журналами регистрации лиц, состоящих на учете подразделений по делам несовершеннолетних; наблюдательными делами на группы несовершеннолетних с антиобщественной направленностью и т.д. Однако в большинстве регионов Российской Федерации вся информация о несовершеннолетних правонарушителях хранится на бумажных носителях, ее обработка занимает много времени, что затрудняет работу сотрудников ПДН, в значительной степени снижает эффективность взаимодействия и обмена информацией между структурными подразделениями полиции, понижает эффективности предупреждения и профилактики правонарушений несовершеннолетних. Сложившаяся ситуация требует создания принципиально нового механизма формирования информационного поля и обмена информацией между органами профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В последние годы все больше ученых, политиков и действующих сотрудников полиции приходят к выводу о необходимости создания единого электронного банка данных, включающего информацию на детей и подростков, совершивших административные правонарушения либо иные общественно опасные деяния. Этот банк данных мог бы применяться в деятельности органов, входящих в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних. Среди сторонников этого нововведения можно назвать таких ученых, как Л.С. Казакова, В.В. Домашенко, А.А. Беженцев, А.В. Лысенко, Н.В. Щедрин, Н.В. Высоцкая, Н.А. Никитина, Е.Ю. Федоренко, Б.И. Хасан, Е.Ю. Черкашина, С.К. Жилыева. Однако тематика создания единой электронной базы данных до настоящего времени не являлась предметом самостоятельного обсуждения, а рассматривалась лишь в контексте общих аспектов профилактики подростковых правонарушений.

Согласно статье 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999, № 120-ФЗ, в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят органы внутренних дел [2]. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (далее ФЗ «О полиции») в обязанности полиции входит профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах. Формирование и ведение банков данных осуществляются в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации.

Внесению в банки данных, в том числе, подлежит информация о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними [3].

В соответствии с п. 13.2.2. приказа МВД РФ «Об утверждении инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 26.05.2000 № 569, инспектора подразделений по делам несовершеннолетних изучают особенности обслуживаемой территории, в том числе информацию об образе жизни и связях несовершеннолетних правонарушителей, а также о родителях, отрицательно влияющих на детей, которой располагают сотрудники иных подразделений органов внутренних дел, граждане, заинтересованные государственные органы, организации, образовательные учреждения, общественные объединения и религиозные организации, а также содержащуюся в сообщениях средств массовой информации. Должностные лица ПДН в целях предупреждения правонарушений несовершеннолетних, своевременного выявления и устранения причин и условий, способствующих их совершению, анализируют состояние правонарушений несовершеннолетних на территории, обслуживаемой горрайлинорганом, за отчетный период и ряд лет, а при необходимости — по отдельным направлениям в зависимости от складывающейся оперативной обстановки, готовят аналитические материалы для информирования о состоянии правопорядка среди несовершеннолетних соответствующие органы исполнительной власти и местного самоуправления [4].

Учитывая сложившуюся ситуацию, некоторые регионы уже давно осознали необходимость создания единой электронной базы данных, позволяющей быстро проводить выборку как конкретного лица, так и определенного массива правонарушителей из числа лиц, не достигших 18-ти летнего возраста, по любым имеющимся критериям, что практически невозможно сделать при обработке большого количества карточек вручную. Так, например, в Ростовской области в целях координации усилий заинтересованных министерств и ведомств по повышению эффективности борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, формирования единого межведомственного информационного поля о таких детях, создан банк данных, в который внесены материалы о 1511 неблагополучных подростках. Эти сведения позволили более целенаправленно вести работу по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними [5]. В настоящее время банк данных СОП является источником, отражающим основные показатели состояния семейного неблагополучия и безнадзорности несовершеннолетних. В Омской области с 2005 г. система в работе по выявлению неблагополучных семей сложилась посредством формирования территориальных и регионального банка данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении (далее — СОП). Ведение банка данных СОП осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Омской области от 29 ноября 2005 г.,

и «Порядком формирования и использования единого банка данных СОП», утвержденным Постановлением Правительства Омской области от 22 июля 2009 г. № 126-п. [6].

Стоит отметить, что руководство Тюменской области уделяет большое внимание вопросам профилактики подростковых правонарушений. Так в 2011 г. в Тюменской области был создан областной межведомственный банк данных семей и несовершеннолетних «групп особого внимания». В соответствии с положением о порядке формирования и ведения областного межведомственного банка данных семей и несовершеннолетних «групп особого внимания», утвержденном Первым заместителем Губернатора Тюменской области, председателем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе области Н.А. Шевчик от 02.08.2011: банк данных является одним из основных механизмов повышения эффективности профилактики социального неблагополучия семей, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Главными целями формирования банка данных являются:

- выявление причин и условий, способствующих возникновению фактов семейного неблагополучия, а также безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и определение комплекса мероприятий по их устранению;
- создание системы оперативного реагирования и взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по фактам социального неблагополучия семей, несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в замещающих семьях.

Формирование и ведение банка данных предполагает решение задач по созданию:

- механизма оперативного выявления семей и несовершеннолетних «группы особого внимания», обмена информацией между субъектами системы профилактики;
- единой межведомственной системы учета семей и несовершеннолетних «группы особого внимания», а также оперативного взаимоинформирования о фактах социального неблагополучия семей с детьми, нарушении прав несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения;
- единой системы учета замещающих семей (семей опекунов (попечителей), патронатных воспитателей, приемных семей), взявших на воспитание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также контроль за их социальным сопровождением;
- системы скоординированных действий по осуществлению комплекса эффективных мероприятий, направленных на профилактику социального неблагополучия семей и преодоления ими трудной жизненной ситуации;
- механизма согласования возможностей и разграничения компетенции организаций и учреждений по осуществлению социальной реабилитации семей и несовершеннолетних «группы особого внимания», детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по оказанию необходимой им помощи;
- механизма комплексного решения проблем социального неблагополучия семей, создание условий для эффективной социальной реабилитации и адаптации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в замещающих семьях.

Обязательным условием организации работы с семьями и несовершеннолетними, состоящими на учете в банке данных, является комплексное сопровождение всеми ведомствами системы профилактики [7]. Данное положение регламентирует вопросы: формирования и ведения банка данных; основные функции ведомств системы профилактики по ведению банка данных; организационно-техническое обеспечение ведения банка данных.

Таким образом, на региональном уровне успешно создаются и функционируют электронные банки данных, позволяющие оперативно обрабатывать и передавать информацию о несовершеннолетних правонарушителях и их семьях. Деятельность таких банков достаточно подробно регламентируется местным законодательством, а эффективность такой системы ни у кого не вызывает сомнений. Но далеко не все регионы Российской Федерации проявляют столь нужную инициативу и занимаются разработкой собственных электронных банков данных, а на федеральном уровне этот вопрос по-прежнему остается не урегулированным. В настоящее время есть лишь законопроект № 408759-4 «О внесении изменений в ст. 9 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в котором предлагается внести в ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 26, ст. 3177; 2004, № 35, ст. 3607; № 49, ст. 4849; 2005, № 17, ст. 1485) изменение, дополнив часть 2 пунктом 9 следующего содержания:

«9) единый банк данных субъекта Российской Федерации о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и их семьях (если он создан в субъекте Российской Федерации) — о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и их семьях» [8]. На наш взгляд для создания и полноценного функционирования единообразного электронного банка данных во всех регионах Российской Федерации вышеуказанного законопроекта не достаточно, нужен отдельный федеральный правовой акт. При разработке законодательства, регламентирующего функционирование единого электронного банка данных, который бы включал сведения о детях и подростках, совершивших административные правонарушения либо иные общественно опасные деяния, следует руководствоваться уже имеющимся опытом субъектов, в которых достаточно подробно регламентируются все вопросы правового обеспечения электронного банка данных. Кроме того, стоит отметить, что в некоторых субъектах для функционирования электронного банка данных уже создано содержательное программное обеспечение, как например, в Тюменской области. Законодательная регламентация и создание единообразного электронного банка данных во всех субъектах позволит осуществлять постоянный мониторинг в сфере ювенальной юстиции, повысить эффективность взаимодействия и обмена информацией между структурными подразделениями полиции и органами профилактики правонарушений несовершеннолетних, выявлять и предупреждать правонарушения несовершеннолетних на ранних стадиях.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Приказ Министерства внутренних дел РФ от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». Оценка деятельности подразделений по делам несовершеннолетних г. Тюмени // Архив УВД г. Тюмени.
2. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Приказ МВД РФ «Об утверждении инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 26.05.2000 № 569 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Казакова Л.С. Защита конституционных прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти // СПС «КонсультантПлюс».
6. Домашенко В.В. Информация по вопросу парламентских слушаний «Законодательное обеспечение практики внедрения ювинальных технологий в деятельность судов общей юрисдикции и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Положение о порядке формирования и ведения областного межведомственного банка данных семей и несовершеннолетних «групп особого внимания» (утв. Первым заместителем Губернатора Тюменской области, председателем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе области Шевчик Н.А.) от 02.08.2011 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Законопроект № 408759-4 «О внесении изменений в ст. 9 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

## REFERENCES

1. Order of the Ministry of Internal Affairs RF of 26 December 2011. No. 1310 «Questions of evaluation of regional bodies of Ministry of Internal Affairs RF activity». Evaluation of activity of the Department of Juvenile Affairs in Tyumen. *Arhiv UVD g. Tyumeni* — *Department of Internal Affairs Archives of Tyumen* (in Russian).
2. Federal law «*Ob osnovah sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih*» [«On the basis of the system of prevention of child neglect and juvenile delinquency»] of 24 June 1999, No. 120-FZ. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).
3. Federal law «*O policii*» [«On police»] of 7 February 2011 No. 3-FZ. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).
4. Order of MVD RF «*Ob utverzhdenii instrukcii po organizacii raboty podrazdelenij po delam nesovershennoletnih organov vnutrennih del*» [«On the approval of instructions on organization of activity of internal departments on juvenile affairs»] of 26 May 2000 No. 569. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).
5. Kazakova, L.S. *Zashhita konstitucionnyh prav nesovershennoletnih v dejatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti* [Protection of consitutional rights of children by bodies of state power]. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).
6. Domashenko, V.V. *Informacija po voprosu parlamentskih slushanij «Zakonodatel'noe obespechenie praktiki vnedrenija juvinal'nyh tehnologij v dejatel'nost' sudov obshhej jurisdicii i komissij po delam nesovershennoletnih i zashhite ih prav»* [Information on the question of parliamentary hearings «Legal provision of practice of implementation of juvenile technologies in the activity of courts of general jurisdiction and Commission for the juvenile affairs and protection of their rights»]. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).

7. *Polozhenie o porjadke formirovaniya i vedeniya oblastnogo mezhvedomstvennogo banka dannyh semej i nesovershennoletnih «grupp osobogo vnimanija» (utv. Pervym zamestitelem Gubernatora Tjumenskoj oblasti, predsedatelem komissii po delam nesovershennoletnih i zashhite ih prav pri Gubernatore oblasti Shevchik N.A.) ot 02.08.2011* [Regulation on the procedure of formation and maintenance of the regional interagency database of families and minors' «groups requiring special attention» (approved by the First Deputy Governor of the Tyumen Region, the Chairman of the Commission for juvenile affairs and protection of their rights under the State Governor N.A. Szweczyk) of 2 August 2011]. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).

8. Bill No. 408759-4 «*O vnesenii izmenenij v stat'ju 9 Federal'nogo zakona «Ob osnovah sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih»* [«On Amendments to Article 9 of the Federal Law» On Principles of Prevention of Child Neglect and Juvenile Delinquency]. SPS «Konsul'tantPljus» (in Russian).