

Академия управления МВД России

В. В. Кирюхин, Н. Н. Пестов, А. С. Ускова

**Административная деятельность полиции
по профилактике правонарушений
несовершеннолетних**

Учебное пособие

Москва • 2020

УДК 342
ББК 67.401.213
К43

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *К.Е. Власов*, заместитель начальника Линейного управления МВД России в аэропорту Шереметьево; *Н.А. Кашинцева*, заместитель начальника ООДУУПиПДН – начальник ООПДН УМВД России по Тульской области; *Ю.В. Степаненко*, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

К43

Кирюхин В.В. Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних : учебное пособие / В. В. Кирюхин, Н. Н. Пестов, А. С. Ускова. – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 112 с.

ISBN 978-5-907187-15-3

Учебное пособие «Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних» уточняет и расширяет представление о доктринальных и правовых гранях административной деятельности отечественных ОВД (полиции) в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Авторы раскрывают содержание административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних посредством исследования теоретических взглядов на ее сущность, основ правового регулирования такой деятельности, реализации полицией различных мер административного характера в отношении несовершеннолетних правонарушителей в современных условиях.

Издание рассчитано на слушателей, студентов, адъюнктов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Управление персоналом», «Юриспруденция», специалистов, занимающихся изучением проблем административной деятельности полиции по профилактике правонарушений, а также сотрудников ОВД, осуществляющих работу с несовершеннолетними правонарушителями.

Авторский коллектив: Кирюхин В. В., к. ю. н. (введение, параграф 1, 2 главы 1; параграф 1 главы 2, заключение, графики, таблицы и приложения); Пестов Н. Н., к. ю. н. (параграф 2 главы 2); Ускова А. С., к. ю. н., доцент (параграф 2 главы 1).

УДК 342
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907187-15-3

© Кирюхин В. В., Пестов Н. Н., Ускова А. С. 2020
© Академия управления МВД России, 2020

Оглавление

Введение	4
Глава I. Теоретические и правовые грани административной деятельности подразделений полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних	8
§ 1. Понятие, сущность, виды и основные характеристики административной деятельности подразделений полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.....	8
§ 2. Правовые основы административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.....	30
Глава II. Содержание административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних	48
§ 1. Административно-юрисдикционная деятельность и индивидуальная профилактическая работа полиции с несовершеннолетними правонарушителями.....	48
§ 2. Особенности организации административной деятельности полиции на транспорте по предупреждению правонарушений несовершеннолетних	77
Заключение	97
Список сокращений и условных обозначений	99
Список литературы	100
Приложения	105

Введение

Значительные изменения, произошедшие в последние годы в России, отразились в структуре и процессуальном порядке реализации функций всего государственного механизма. Развитие России как демократического социума и правового государства, безусловно, неразрывно связано с охраной общественного порядка, обеспечением личной безопасности граждан, поддержанием надлежащего уровня общественной безопасности.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., задала абсолютно новые параметры для правоохранительной деятельности, породившие изменения в правоохранительной системе страны. В условиях создания правового государства реализуется потребность в максимальном ограничении государственного воздействия на реализацию прав и свобод граждан, в доминировании превентивных форм и методов правоохраны.

С утилитарной точки зрения защита качества жизни ребенка является обязательным условием для реализации экономического и социального прогресса, поскольку именно сегодняшние дети в предстоящие годы будут принимать решения и оказывать услуги, необходимые для повышения уровня жизни всего населения. Правонарушения несовершеннолетних представляют собой существенную проблему для любого государства. В России формирование системы противодействия правонарушениям среди несовершеннолетних признается направлением государственной политики в области национальной безопасности¹. Поэтому государство определяет проблемы, ставит цели, вырабатывает механизмы, создает организационные структуры, оценивает и корректирует деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Проблема безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в начале 90-х годов XX столетия обрела контуры национального бедствия, стала объектом пристального внимания государственной политики, к ее решению кроме ОВД подключились различные государственные органы и общественные институты. Причинами такого положения дел явилось неустойчивое состояние экономики в результате структурных реформ экономической деятельности, имущественное расслоение общества, вооруженные конфликты на постсоветском пространстве, неконтролируемые

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

миграционные процессы, идеологический вакуум, сопряженный с утратой значительной частью населения жизненных ориентиров и ценностей.

Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг. явилась документом государственного уровня, диагностировавшим утрату социального контроля над преступностью, кризисное положение правоохранительной системы, размывание его кадрового ядра, а также снижение к данной системе доверия населения¹.

Сегодня отмечается последовательная и преемственная деятельность государства, обеспеченная стратегическим планированием², по решению основных проблем в сфере детства, повышается эффективность механизмов обеспечения, защиты прав и интересов детей, а также профилактической работы с детьми и неблагополучными семьями. В России 2018–2027 гг. были объявлены Десятилетием детства³.

По итогам 12 месяцев 2018 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 43 553 преступления с участием несовершеннолетних, что на 3,8 % ниже, чем за 2017 г. В то же время каждое двадцать пятое расследованное преступление совершено несовершеннолетними лицами или при их соучастии⁴.

28 февраля 2019 г. на расширенном заседании коллегии МВД России Министр внутренних дел В. А. Колокольцев отметил, что «в центре внимания всех субъектов государственной системы профилактики, в том числе органов внутренних дел, постоянно находится подрастающее поколение российских граждан»⁵.

В течение 2018 г. в поле зрения подразделений полиции МВД России находились 281 547 несовершеннолетних.

На 1 января 2019 г. на формализованных учетах состояли 131 008 несовершеннолетних, из них 60 387 – совершившие ад-

¹ О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг.: Указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. № 1016 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 5. Ст. 403.

² О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

³ Об объявлении в России Десятилетия детства: Указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Рос. газ. 2017. 30 мая.

⁴ Состояние преступности в России за январь–декабрь 2018 г.: статистический сборник. М., 2018.

⁵ Текст официального выступления В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. URL: <http://мвд.рф> (дата обращения: 14.07.2019).

министративные правонарушения, 22 360 – совершившие общественно опасные деяния до наступления возраста уголовной ответственности, 11 649 – подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, 6 443 – осужденные к различным видам уголовных наказаний¹.

МВД России, обладая уникальным опытом, ресурсным и кадровым потенциалом, осуществляет огромный объем административной деятельности: выявляет административные правонарушения, организует учетную деятельность, проводит индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними.

Законодательство РФ возлагает на полицию, наряду с другими субъектами, обязанность «участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний»².

Указанное позволяет рассматривать административную деятельность подразделений полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних как одно из самых существенных направлений работы МВД России.

Из 248 руководителей и сотрудников территориальных ОВД различного уровня 84,7 % респондентов считают, что административная деятельность полиции несет в себе наибольший профилактический потенциал; одновременно на профилактическую направленность ОРД указали лишь 11,3 % опрошенных, а уголовно-процессуальной деятельности отдали предпочтение 8,1 %³.

Динамика развития общественных отношений создает определенный диссонанс. С одной стороны, постоянно повышаются требования к охране прав и свобод граждан, с другой стороны – правовое, организационное и методическое обеспечение деятельности полиции не всегда отвечает вызовам времени, новым угрозам и рискам общественному развитию.

Растущее экономическое неравенство и активное участие молодежи в политическом дискурсе, пропаганда криминальной культуры в сети Интернет («скулшутинг», «колумбайн»-сообщества, АУЕ), популяризация идеи радикального ислама (телеграм-канал «VDagestan», паблики «ВКонтакте» – «Хунафа» и «Карфаген», пропагандирующие культуру насилия), действия несовершеннолетних

¹ Раздел 1 формы «Несовершеннолетние» за 2018 г., утвержденной приказом МВД России от 30 января 2014 г. № 57 «Об утверждении формы статистической отчетности «Несовершеннолетние» (ред. от 27 сентября 2017 г.).

² О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.). П. 4 ст. 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

³ П. 4 приложения 1.

на железнодорожном транспорте, представляющие угрозу для их жизни и здоровья («руферы», «зацеперы»), участие подростков в интернет-группах, склоняющих их к суицидальному поведению («Синий кит», «#57Terminal5751», «Разбуди меня в 4:20») свидетельствуют о необходимости комплексного изучения и научного осмысления теоретических и правовых аспектов профилактики правонарушений несовершеннолетних, что позволит оценить текущее состояние и выявить перспективные направления совершенствования административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

На необходимость совершенствования правового обеспечения деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних указывают результаты проведенного социологического исследования.

Так, анкетирование 248 руководителей и сотрудников территориальных ОВД различного уровня выявило, что 60,2 % респондентов считают совершенствование нормативных правовых актов наиболее оптимальным способом обеспечения эффективности деятельности полиции по рассматриваемому направлению деятельности. Экспертный опрос руководителей подразделений по делам несовершеннолетних и центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей регионального уровня (далее – экспертная группа) выявил, что такого же мнения придерживаются 96,3 % респондентов¹.

Ключевой целевой установкой исследования является изучение осуществления полицией МВД России правоохранительной функции государства в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних посредством административной деятельности, уточнение и расширение представления о доктринальных и правовых границах, а также о профилактических возможностях такой деятельности.

¹ П. 5 приложения 1, п. 5 приложения 2.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ГРАНИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Понятие, сущность, виды и основные характеристики административной деятельности подразделений полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Для любой юридической науки первостепенное значение имеет понятийный аппарат. Он является не только исходной точкой для научных исследований, формулирования точных и верифицируемых выводов в рамках административно-правовой теории и практики, а также «инструментом познания закономерностей моделирования административного законодательства»¹, итогом получения знания о правовом явлении.

Существуют две диаметрально противоположные позиции относительно терминов. Первая базируется на том, что термин – это особое слово в естественном языке и он всегда должен выражать строго фиксированное понятие; при этом «термин должен быть краток, лишен многозначности, синонимии (всего термина и его составных элементов), омонимии»². Вторая точка зрения заключается в том, что «термины – это не особые слова, а только слова в особой функции»³, гипотетические лингвистические обозначения.

Каждое научное понятие несет в себе договорной элемент – исследователи соглашаются принимать научный термин, понятие как носитель определенной информации. Многократное использование понятия в научных исследованиях, признание его научным сообществом способствует переходу его в статус научной категории.

¹ Воронков А. В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовое исследование. СПб., 2001. С. 88.

² Лотте Д. С. Основы построения научно-технической терминологии: вопросы теории и методики. М., 1961. С. 157.

³ Винокур Г. О. О некоторых особенностях словообразования в русской технической терминологии // Труды Московского института истории, философии и литературы. Т. 5. Сборник статей по языкознанию. М., 1939. С. 3.

Научные понятия – «это содержательные представления о закономерном и существенном в явлениях и процессах окружающего»¹.

Правовые категории – «наиболее глубокие, фундаментальные понятия, являющиеся пределом обобщения ... в определенной области знаний»².

Словосочетание «административная деятельность» стало неотъемлемым элементом в исследованиях по административному праву, его понятийно-категориальным рядом. Административную деятельность связывают в первую очередь с деятельностью различных органов исполнительной власти.

Изучение понятия «административная деятельность» необходимо начать с этимологии (от др.-греч. *ἐπίστροφ* – истина, основное значение слова и *λόγος* – слово, суждение, учение) и семантики (от др.-греч. *σημαντικός* – обозначающий) слов, образующих данное словосочетание.

В «Латино-русском словаре» указывается, что слово «администрация» происходит от лат. *minister* – помогающий, содействующий, подручный; *ad+minister* – служитель, слуга; *administrativus* – относящийся к управлению, исполнению³.

Слово «деятельность» имеет старославянское происхождение (*dêlo* – работа, поступок, труд, деяние⁴).

В словаре С. И. Ожегова «администрация» обладает двумя значениями – 1) органы исполнительной власти, управления; 2) должностные лица управления⁵; а слово «деятельность» раскрывается как: 1) занятие, труд; 2) работа каких-нибудь органов, сил природы⁶.

В «Словаре административного права» содержится двадцать восемь понятий с прилагательным «административный»⁷, однако статья «административная деятельность» отсутствует.

Семантический анализ указывает на осуществление управления посредством административной деятельности. Административная деятельность является профессиональной трудовой дея-

¹ Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 81.

² Там же. С. 87.

³ Дворецкий И. Х. Латино-русский словарь (около 50 тыс. слов). 2-е изд., перераб. и доп. М., 1976. С. 32, 637.

⁴ Этимологический словарь славянских языков. Праславянский лексический фонд. Вып. 5 / под ред. О. Н. Трубачева. М., 1978. С. 7.

⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 19.

⁶ Там же. С. 164.

⁷ Словарь административного права / под ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищевой, Н. Ю. Хамановой. М., 1999. С. 7–41.

тельностью в сфере государственного управления, подлежащей правовой регламентации.

Считаем, что историческая плоскость рассмотрения понятия «административная деятельность», обладая генетическим и прогностическими векторами, также представляется весьма полезной и продуктивной для уяснения сущности явления.

В 1799 г. Гюнтер Генрих Берг начинает публикацию своего 6-томного издания «Руководство к немецкому полицейскому праву». С именем Г. Берга связывают юридизацию полицейского права, деление полицейского законодательства на законодательство о полиции и законодательство, созданное полицейской властью; выделение полиции двух видов: безопасности и благосостояния. Эти термины принадлежат Г. Бергу и сохранились в науке полицейского права до 70-х годов XIX в., т. е. до реформы, которую совершили в этой науке Р. Моль, Л. Штейн и О. Майер.

В начале XIX в. центр тяжести юридических исследований перемещается в Германию, которая ведет непрерывную борьбу за «свободу и единство», т. е. решение национального и конституционного вопросов. В результате решения национального вопроса было обеспечено и правовое единство, венцом этого в публичном праве стала Конституция 1871 г., в частном – новое Гражданское Уложение (1896–1900 гг.).

Признаком нового германского государства являлась формализация, придание административно-управленческой деятельности предсказуемых правовых форм. В этих условиях государственное и новое административное право переживало в университетской среде небывалый подъем.

Общий интерес к праву положил начало формированию понятия «административная деятельность», которое связано с трудами немецких полицейстов и знатоков государственного права Роберта фон Моля (1799–1875) и Лоренца фон Штейна (1815–1890).

Роберт фон Моль в работе «Наука полиции по началам юридического государства» (1-е изд. – Тюбинген, 1832 г.) использует понятие «юридическое государство», которое должно обеспечивать защиту и помощь гражданам посредством различных учреждений: защиту – учреждениями правосудия или юстиции; «доставление же помощи выпадает на долю полиции»¹.

Лоренц фон Штейн в своих работах «Учение об управлении» и «Учение об управлении и право управления со сравнением лите-

¹ Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства / пер. 3-го изд. Р. Сементковским. СПб., 1871. Вып. 1. С. 3.

ратуры и законодательств Франции, Англии и Германии» заменяет понятие «полицейское право» на «право управления» или «административное право».

Л. Штейн считал, что самоопределение воли государства составляет содержание деятельности законодательной власти, воздействие на внешнюю среду – содержание правительственной власти, управления (*Verwaltung*). В управлении сосредоточиваются все задачи государства, вся деятельность исполнительной власти (*Vollziehende Gewalt*), распадающаяся на три отрасли: государственное хозяйство, правосудие и внутреннее управление (*Innere Verwaltung*). Деятельность исполнительной власти регулируется так называемым административным правом в широком смысле слова (*Verwaltungsrecht*).

Работа Штейна «Учение об управлении и право управления...» была переведена, отредактирована Иваном Ефимовичем Андреевским (1831–1891) и увидела свет на русском языке в 1874 г.

Административное право получило свое оформление в 1895 г. благодаря Отто Майеру, который навсегда разорвал со старым государствоведением, признав равенство граждан, предсказуемость и подконтрольность действий государства в качестве фундаментальных принципов, закрепив в труде «*Deutsches Verwaltungsrecht*» («Германское административное право») обособленный статус новой правовой отрасли.

Отто Майер писал, что вся государственная власть делится на две ветви: законодательную и исполнительную. Исполнительная власть включает в себя управление (административную деятельность) и юстицию¹.

Благодаря курсу Андреевского «Полицейское право»² в российской юриспруденции были заложены основы разграничения деятельности администрации (исполнительной власти) и ее части – полиции, причем к предмету ведения последней были отнесены лишь публичная и частная безопасность.

В этом фундаментальном труде И. Е. Андреевский выступил проводником идеи трансформации государственного права, регулирующего государственно-служебные отношения, в административное право. Поэтому неслучайно К. С. Бельский назвал И. Е. Андреевского и его учителей из Германии Р. Моля и Л. Штейна родоначальниками российского административного права, а концепцию полицейского права в трудах И. Е. Андре-

¹ *Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I. Leipzig, 1895/1896. S. 57–69.*

² *Андреевский И. Е. Полицейское право. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. СПб., 1874.*

евского – своеобразным мостом к современному административному праву¹.

В. М. Гессен считал административную деятельность неотъемлемой чертой полицейского государства², источником позитивных публичных прав граждан (право на получение медицинской помощи, право на образование)³. Под полицейской деятельностью он понимал «не административную деятельность вообще, а только определенный вид, определенный род государственной деятельности – деятельность, направленную на поддержание безопасности и порядка, связанную с применением принудительной власти»⁴.

Э. Н. Берендтс в работе «Полицейский приказ» писал, что полиция – это «представительный орган исполнительной власти, который являлся частью внутреннего управления, осуществляющий охрану правопорядка и борьбу с преступностью». Характерная черта деятельности полиции – возможность применения средств принуждения, которые требуют «как прекращения определенного действия, так и выполнения определенных действий во избежание опасности»⁵.

Российские правоведы (И. Е. Андреевский, Э. Н. Берендтс, В. М. Гессен) на рубеже XIX–XX вв. отграничили административную деятельность от деятельности полицейской.

В 30-е годы XX в. британский ученый Гарольд Джозеф Ласки (1893–1950) высказал идею о том, что государство должно выполнять некоторую существенную работу для своих граждан, иначе его полезность и достоинство могут быть поставлены под сомнение народом. Такая существенная работа государства в отечественной юриспруденции стала именоваться «функции государства».

В учебном пособии будем использовать определение Л. А. Морозовой, которая считает, что функции государства – это «особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, определяющий главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом»⁶.

¹ Бельский К. С. У истоков российского административного права (к 185-летию со дня рождения видного ученого-полициста И. Е. Андреевского) // Государство и право. 2017. № 12. С. 82.

² Гессен В. М. Административное право. Популярные лекции для самообразования. СПб., 1903. С. 1.

³ Гессен В. М. О правовом государстве // Теория государства и права: хрестоматия / сост. В. Н. Хропанюк. М., 1998. С. 279.

⁴ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907–1908. С. 21.

⁵ Berendts E. Politseilisest käsust // Eesti polititseilient. 1923. № 24 (80). Lk. 332–334.

⁶ Морозова Л. А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 19.

Процесс изучения функций государства привел исследователей к выводу о двусторонней связи сущности государства и его практической деятельности. Сущность государства посредством функций воплощается в его практическую деятельность.

В конце 50-х годов XX в. в отечественной государственно-правовой литературе¹ сформировался подход к градации функций государства на основные и производные, внутренние и внешние.

В соответствии с данным подходом к внутренним функциям государства различные авторы относили: обеспечение законности и правопорядка², охрану правопорядка³, а также охранительную функцию⁴.

Полиция – часть «единой системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»⁵, созданная для реализации правоохранительной функции государства.

В ст. 1 Федерального закона «О полиции» указывается, что назначением полиции в России являются:

- 1) защита жизни, здоровья граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- 2) защита прав и свобод указанных субъектов;
- 3) противодействие преступности;
- 4) охрана общественного порядка;
- 5) охрана собственности;
- 6) обеспечение общественной безопасности.

Рассматривая функции органа власти, ученые говорят об определенном виде деятельности. Применительно к полиции они перечислены в ст. 2 ФЗ «О полиции», однако полагаем, что их перечень не может в полной мере быть исчерпан данной нормой.

Проведенный опрос позволил установить, что 90,3 % респондентов считают необходимым выделять в правоохранительной деятельности государства отдельное направление – профилактику правонарушений несовершеннолетних, а 85,5 % считают ее самостоятельным направлением полицейской деятельности⁶.

¹ Пискотин М. И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период // Советское государство и право. 1958. № 1.

² Морозова Л. А. Функции государства // Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М., 1999. С. 74.

³ Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 31.

⁴ Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

⁵ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁶ Пп. 2, 3 приложения 1.

Полагаем, что в ч. 1 ст. 2 ФЗ «О полиции» возможно внесение дополнения, определяющего в качестве основного направления деятельности полиции «профилактику правонарушений несовершеннолетних».

Вводя в нормотворческий оборот термин «несовершеннолетний», государство не просто устанавливает демографическую автономию отдельной группы, юридическую границу между несовершеннолетием и совершеннолетием. В различных институтах российского права лица в возрасте до восемнадцати лет обладают особым (родовым) правовым статусом, являются носителями специфических прав и обязанностей, выступают в качестве специального субъекта права. В международно-правовых документах такой субъект права именуется ребенком¹.

В российском праве существуют отраслевые особенности в объеме правоспособности, дееспособности и деликтоспособности, а также в наименовании возрастных категорий.

Так, в семейном законодательстве лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет, именуется «ребенком», который вправе выражать свое мнение при решении любого семейного вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе административного или судебного разбирательства. При достижении ребенком десяти лет это правило становится императивным, за исключением случаев, противоречащих его интересам². В гражданском праве происходит дифференциация на «малолетних» — лиц в возрасте до 14 лет и «несовершеннолетних» — лиц в возрасте до 18 лет³.

В административном и уголовном праве в равной степени используются понятия «несовершеннолетние» и «лица в возрасте до 18 лет».

В соответствии со ст. 20 УК РФ «уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления 16-летнего возраста»⁴, в ч. 2 ст. 20 УК РФ определяется исчерпывающий перечень составов преступлений, за которые ответственность наступает с 14 лет.

¹ Конвенция о правах ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Ст. 57 Семейного кодекса РФ: федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Ст. 26, 28 Гражданского кодекса РФ (ч. 1): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Уголовный кодекс РФ: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 17 июня 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

В настоящее время российское административно-деликтное законодательство определяет единый возраст административной ответственности с 16 лет.

Выделение правового понятия «несовершеннолетний» в соответствующих нормах публичного права обусловлено дуализмом: с одной стороны, социальная и психическая незрелость требует к ним более мягкого отношения, вытекающего из фундаментального юридического принципа справедливости; с другой стороны, исправительное воздействие обретает черты профилактического, воспитательного характера.

С нормальным развитием лиц, не достигших 18 лет, связаны перспективы государственного строительства, общественного процветания и будущее нации. Поэтому неслучайно с середины 90-х годов, на фоне значительного уровня преступности несовершеннолетних (см. таблицу 1, график 1), их благополучие и защита становятся национальным приоритетом Российской Федерации.

За последние десять лет количество преступлений, совершенных с участием таких лиц, уменьшилось более чем в два раза – со 116,1 тыс. в 2008 г. до 43,5 тыс. в 2018 г. (см. график 2).

Таблица 1

**Динамика основных показателей преступности
несовершеннолетних в России за 1995–2018 гг.**

Год	Расследовано преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних	Темпы прироста (снижения) в % к предыдущему году	Удельный вес, % от всех расследованных преступлений	Коэффициент преступлений несовершеннолетних в расчете на 100 тыс. населения в возрасте 14–17 лет
1995	209 777		12,0	2402,2
1996	202 935	-3,3	11,0	2295,5
1997	182 798	-9,9	10,9	2030,2
1998	189 293	3,6	10,3	2029,4
1999	208 313	10,0	9,6	2183,2

Окончание табл. 1

Год	Расследовано преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних	Темпы прироста (снижения) в % к предыдущему году	Удельный вес, % от всех расследованных преступлений	Коэффициент преступлений несовершеннолетних в расчете на 100 тыс. населения в возрасте 14–17 лет
2000	195 426	-6,2	8,9	2012,1
2001	185 379	-5,1	9,0	1877,5
2002	139 681	-24,7	9,1	1416,0
2003	145 368	4,1	9,6	1488,8
2004	154 414	6,2	9,8	1581,9
2005	154 734	0,2	9,1	1671,8
2006	150 264	-2,9	8,4	1761,2
2007	139 099	-7,4	7,8	1782,2
2008	116 090	-16,5	6,8	1651,0
2009	94 720	-18,4	5,7	1476,5
2010	78 548	-17,1	5,5	1314,3
2011	71 910	-8,5	5,5	1231,0
2012	64 270	-10,6	5,1	1147,3
2013	67 225	4,6	5,4	1238,3
2014	59 549	-11,4	5,0	1114,2
2015	61 833	3,8	4,9	1158,1
2016	53 736	-13,1	4,5	999,7
2017	45 288	-15,7	4,1	829,4
2018	43 553	-3,8	4,0	708,6

График 1

**Количество преступлений, совершенных
с участием несовершеннолетних на территории
Российской Федерации в 1995–2006 гг.**

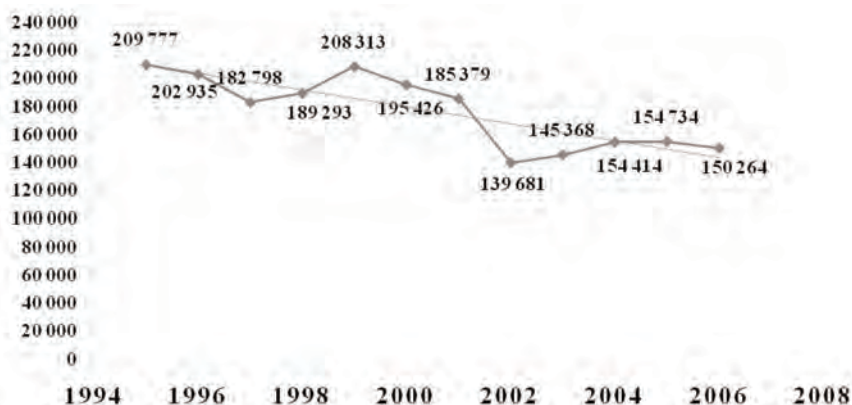


График 2

**Количество преступлений, совершенных
с участием несовершеннолетних на территории
Российской Федерации в 2006–2018 гг.**



Для того чтобы раскрыть понятие «профилактика правонарушений», необходимо напомнить признаки и характеристики понятия «правонарушение».

Правонарушение рассматривалось в научной литературе в трех аспектах:

- 1) юридический факт¹;
- 2) общественно опасное деяние²;
- 3) основание юридической ответственности³.

Правонарушения охватывают преступления и административные правонарушения, а их легальное определение содержится в ст. 14 УК РФ, 2.1 КоАП РФ.

Относительно общих признаков административных правонарушений и преступлений существует, пожалуй, лишь одно разногласие среди исследователей. В ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ при характеристике сущностных черт административного правонарушения не содержится такой черты, как общественная опасность.

Отдельные ученые считают, что общественная опасность не является общим признаком правонарушения. Так, Н. Н. Вопленко писал, что понятие «общественная опасность» лишено конкретики, являясь оценочным термином, содержащим «субъективные представления людей о степени социальной вредности какого-либо явления»⁴.

Авторы пособия считают, что любое правонарушение обладает общественной опасностью, проявлением которой может выступать вред. Общественная опасность находит свое выражение и в мотивах поведения, способах совершения правонарушения, средствах и орудиях, которые использовал правонарушитель для реализации своего замысла, и т. п.

Анализ законодательства позволяет выделить и другие существенные признаки правонарушения.

Во-первых, правонарушение – это деяние.

Во-вторых, правонарушение всегда является деянием противоправным.

В-третьих, правонарушение – это деяние виновное. Это нашло свое выражение не только в доктринальных воззрениях, но и в постановлении Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г., указавшего, что «наличие вины – общий и общепризнанный принцип

¹ *Хачатуров Р. Л.* Правонарушение как юридический факт, порождающий правоотношение ответственности // Межвузовский сборник научных статей Международной академии бизнеса и банковского дела. Тольятти, 1998. № 2. С. 17–21.

² *Галузин А. Ф.* Правонарушения как основная угроза правовой и социальной безопасности. Самара, 2007. С. 75.

³ *Марченко М. Н.* Теория государства и права. М., 2002. С. 254.

⁴ *Вопленко Н. Н.* Правонарушение и юридическая ответственность. Волгоград, 2005. С. 26–27.

юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно»¹.

В-четвертых, правонарушение обладает свойством порождать юридическую ответственность, т. е. различные установленные законом для правонарушителя неблагоприятные последствия (физические, имущественные, моральные).

Отечественная юридическая наука рассматривает профилактику правонарушений как одно из направлений научных исследований, а практика деятельности правоохранительных органов – как эффективный механизм обеспечения общественной безопасности, охраны общественного порядка.

Термин «профилактика» (от греч. πρόληψη – предотвращение, предупреждение) обогащает лексический запас русского языка в начале XX в. и связывается с учением либо практическими мерами по предохранению людей от заболеваний².

Профилактика в отечественной юридической литературе рассматривалась в качестве:

- 1) специфической сферы социального управления и контроля³;
- 2) разновидности правоохранительной⁴ и правоприменительной⁵ деятельности;
- 3) элемента системы государственного реагирования на деяния, обладающие повышенной степенью общественной опасности;
- 4) деятельности соответствующих субъектов, оказывающих превентивное воздействие⁶;
- 5) воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению⁷.

Из всего многообразия взглядов на соотношение понятий «профилактика» и «предупреждение» можно выделить четыре подхода:

¹ По делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 1070 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова: постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 700.

² Павленков Ф. Ф. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. СПб., 1907.

³ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 35.

⁴ Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991. С. 31.

⁵ Бланков А. С., Кузмина О. В. и др. Профилактика правонарушений несовершеннолетних: объединить усилия. М., 1996. С. 8.

⁶ Игошев К. Е., Миньковский Г. М. Семья, дети, школа. М., 1989. С. 315.

⁷ Блушштейн Ю. Д., Зырин М. И., Романов В. В. Профилактика преступлений: учеб. пособие. Минск, 1986. С. 26.

1) пресечение, предотвращение, профилактика определялись как синонимические (равнозначные) понятия¹;

2) профилактика рассматривалась в качестве элемента (наряду с предупреждением и пресечением) в системе предотвращения преступлений²;

3) предупреждение и профилактика рассматривались как родовое и видовое понятие³;

4) предупреждение рассматривалось как стратегия, а профилактика – как тактика этой деятельности⁴.

В действующем законодательстве под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается «система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении»⁵.

Схожая законодательная формулировка содержится в ФЗ «О профилактике», где профилактика раскрывается как «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения»⁶.

В ст. 2 ФЗ № 120-1999 г. используется широкое понятие «профилактика», которая обеспечивается решением следующих задач –

¹ Максимов С. В. Эффективность общего предупреждения преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 47; Аврутин Ю. Е., Егоршин В. М., Шапцев С. М. Преступность и общество: проблемы социогенеза. СПб., 2000.

² Лекарь А. Г. Профилактика преступлений. М., 1972. С. 3–4.

³ Аванесов Г. А. Профилактика: термины и понятия // Профилактика правонарушений. Проблема организации профилактики правонарушений в районе сверхкрупного города. М., 1978.

⁴ Боголюбова Т. А. Современные проблемы теории предупреждения преступности в российском обществе // Сборник материалов круглого стола / под ред. Т. Л. Козлова. М., 2014. С. 114.

⁵ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

предупреждением, обеспечением защиты, реабилитацией несовершеннолетних и т. д.

В ФЗ «О полиции» встречается и термин «предупреждение», и термин «профилактика».

В ст. 2 одним из основных направлений деятельности данного органа определяется «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений»¹. Термин «профилактика» используется в отношении деятельности, связанной с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних². Полиции предписывается лишь участие в данной деятельности наряду с другими субъектами, перечисленными в Законе.

С точки зрения ФЗ № 120-1999 г. и ФЗ «О полиции» понятия «профилактика» и «предупреждение» соотносятся как родовое и видовое, общее и частное.

Исследователи выделяют три уровня предупреждения правонарушений: общесоциальный (общесоциальная профилактика), специально-криминологический (общая профилактика), индивидуальный (индивидуальная профилактика)³.

Общесоциальные меры (создание новых рабочих мест, развитие сельского хозяйства, промышленности и т. п.) воздействуют на социально-экономическое развитие общества и тем самым на предупреждение правонарушений через социальные механизмы, отличные от правоохранительных.

Социальное и юридическое предназначение полиции, безусловно, может рассматриваться в контексте реализации общесоциальных мер предупреждения. Однако основные направления деятельности полиции – специальная криминологическая и индивидуальная профилактика.

Представляется правомерным выделять полицию в качестве самостоятельного субъекта профилактики правонарушений несовершеннолетних, т. к. в нее входят подразделения, центры, службы, которые в том числе выявляют и устраняют причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению⁴.

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же. П. 4 ст. 12.

³ Криминология: курс лекций / под ред. В. Н. Бурлакова, С. Ф. Милюкова, С. А. Сидорова, Л. И. Спиридонова. СПб., 1995. С. 153–157.

⁴ Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 7 декабря 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

В одной из первых докторских диссертаций советского государства по административному праву И. И. Евтихийев пришел к важнейшему выводу, имеющему методологическое значение: «конкретное содержание административной деятельности должно определяться теми задачами, которые призвано разрешить государственное управление на определенном этапе развития»¹.

По нашему мнению, без познания места государственного органа в механизме государственной власти, определения его правового статуса невозможно рассуждать об административной деятельности данного органа.

Для более четкого уяснения содержания административной деятельности полиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних необходимо определить ее виды.

Классификация административной деятельности может проводиться по различным основаниям.

1. В зависимости от *взаимоотношений субъекта и адресата воздействия* различают:

а) внешнюю (исполнительную) административную деятельность;

б) внутриорганизационную (распорядительную) административную деятельность².

Следует отметить, что значительное число ученых являются сторонниками так называемого «узкого» подхода к содержанию административной деятельности и отграничивают ее от внутриорганизационной деятельности и нормотворческой деятельности³.

Полагаем, что в учебных целях возможно придерживаться доктринальной точки зрения о признании внутриорганизационной деятельности видом административной деятельности.

2. С точки зрения *силы результатов юридической деятельности* выделяют нормотворческую и правоприменительную деятельность.

Нормотворчество может именоваться правоустановительной деятельностью полиции. В структуру федеральных органов исполнительной власти входит МВД России⁴, которое обладает правом

¹ Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 188.

² Административная деятельность полиции: курс лекций: в 2 ч. / сост. А. С. Шиенкова, Н. В. Анохина, Е. В. Селянина. Краснодар, 2016. Ч. 1. С. 90.

³ Манохин В. М. Административное право России. Саратов, 2010. С. 17; Купрезов С. С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 27.

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 14 сентября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

издания ведомственных нормативных правовых актов, распространяющихся на деятельность полиции, позволяющих более динамично и гибко обеспечивать исполнение законов.

Результатом правоприменения являются индивидуально направленные административные акты.

3. В зависимости от *иерархии (уровня) субъектов*, осуществляющих административную деятельность в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, различают следующие уровни административной деятельности:

а) на федеральном уровне – отдел организационно-методического обеспечения деятельности подразделений по делам несовершеннолетних Управления организации правопорядка в жилом секторе и деятельности по исполнению административного законодательства Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ (ПДН УОПЖСиДИАЗ ГУООП МВД России);

б) на региональном уровне – МВД по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам РФ;

в) на местном уровне – отделы (отделения) МВД России по районам, городам и иным (либо нескольким) муниципальным образованиям.

4. В соответствии со *специализацией полицейских подразделений*, осуществляющих административную деятельность, она подразделяется:

а) на реализуемую субъектами, специально создаваемыми для осуществления профилактической работы с несовершеннолетними (подразделения по делам несовершеннолетних, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей). Данные подразделения прямо указаны в ст. 21, 22 ФЗ № 120-1999 г.;

б) на деятельность иных подразделений, связанную с подростками, но не являющуюся для них основной и входящую в более широкий круг обязанностей (подразделения уголовного розыска, участковых уполномоченных полиции, патрульно-постовая служба полиции, дежурные части, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, подразделения по противодействию экстремизму и др.).

5. В зависимости от *формы воздействия* на несовершеннолетнего можно выделить следующие виды административной деятельности:

1) административно-юрисдикционную:

а) административно-наказательную (помещение несовершеннолетнего в ЦВСНП, привлечение несовершеннолетнего либо его

родителей к административной ответственности). При помещении в ЦВСНП необходимо руководствоваться положениями п. 2 ст. 22 ФЗ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ, согласно которым в центры могут быть помещены только шесть категорий несовершеннолетних. Фактические и юридические основания направления в ЦВСНП должны быть отражены в документах, подготовленных сотрудниками ОВД;

б) административно-защитную (привлечение к административной ответственности лиц, вовлекающих подростков в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществляющих продажу таких товаров). Например, анализ законодательства об административных правонарушениях позволяет выделить составы с термином «вовлечение»: ст. 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ» и ст. 6.23 «Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака»;

2) контрольно-надзорную (постановка на профилактический учет; контроль за выполнением обязательств, возложенных судом: нахождение в ночное время дома, недопущение пропуска занятий в образовательных учреждениях без уважительных причин и т. д.);

3) реабилитационную (оказание помощи в трудоустройстве, направление в профильные смены в период оздоровительной кампании, вовлечение в социально полезные занятия общественного и спортивного характера¹).

По инициативе территориальных органов МВД России органами исполнительной власти субъектов РФ на постоянной основе проводится работа по организации летнего отдыха несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе состоящих на профилактическом учете в ПДН, для предупреждения совершения ими и в отношении них преступлений и иных правонарушений.

На начало летней оздоровительной кампании 2019 г., по данным территориальных органов МВД России, на профилактическом учете состояли 131 128 подростков, из них в июне 2019 г. организованными формами отдыха охвачены 56 % (73 446).

Организация профильных смен, отрядов для несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в ОВД, позволяет обеспечить занятость указанной категории подростков и проведение с ними работы, направленной на формирование законопослушного поведения.

¹ Дорофеева Ж. П., Махина С. Н. Формы и методы превенции административной деликтности несовершеннолетних // Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 3. С. 11.

6. В зависимости от *способа воздействия* административная деятельность подразделяется:

1) на деятельность, оказывающую прямое воздействие, выраженную в непосредственном контакте с несовершеннолетними (при проведении профилактических бесед, при осуществлении мер принуждения (задержание, доставление и т. п.);

2) деятельность, оказывающую опосредованное воздействие (беседы с родителями, педагогами, друзьями подростка; привлечение родителей или иных лиц к административной ответственности).

Содержание административной деятельности полиции составляет совокупность предписанных или допускаемых нормативными правовыми актами административных производств и административных процедур, а также иных действий (организационно-технического, кадрового характера и т. п.), выполнение которых обеспечивает достижение поставленных целей.

И. И. Евтихийев, рассматривая административную деятельность органов государственного управления, дал исключительно точную и содержательную характеристику: это «деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения»¹.

В словаре-справочнике «Административное право», изданном в 2000 г., сущность административной деятельности ОВД определяется как «контроль и надзор за соблюдением правил паспортной системы, ... пожарной безопасности»². Такой подход не может претендовать на универсальность: в настоящее время пожарная безопасность не является функцией органов системы МВД России.

Ю. П. Соловей, раскрывая сущность административной деятельности милиции, использовал метод исключения (негативный метод), указывая, что эта деятельность не является сыскной или процессуальной³. При этом делалась оговорка, что подобный подход для характеристики всей полноты административной деятельности не совсем удачен.

В то же время такая позиция отражает представления 38,9 % опрошенных сотрудников ОВД, а также 46,9 % членов экспертной группы, принявших участие в социологическом опросе⁴.

¹ Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 174.

² Россинский Б. В. Административное право: словарь-справочник. М., 2000. С. 5.

³ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 141.

⁴ П. 5.1 приложения 1, п. 3.1 приложения 2.

При разграничении оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной деятельности следует отметить, что они отличаются от административной деятельности:

- 1) регулируемой сферой общественных отношений;
- 2) кругом участников;
- 3) целями и задачами;
- 4) процессуальной формой;
- 5) закрытым (исчерпывающим) перечнем следственных и иных процессуальных действий либо оперативно-разыскных мероприятий, установленных законом.

Д. Н. Бахрах, рассматривая административную деятельность с общетеоретических позиций, понимает под такой деятельностью «систематическую, непрерывную организацию, направленную на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие»¹.

Содержательное и точное понятие административной деятельности милиции предложено Л. Л. Поповым, который характеризовал ее как «исполнительно-распорядительную деятельность ее органов, состоящую в организации и непосредственном практическом осуществлении охраны общественного порядка и оказания содействия и помощи гражданам в реализации их прав и законных интересов»².

Изучение административной деятельности советской милиции позволило исследователям определить набор характеристик такой деятельности:

- 1) государственно-властный характер;
- 2) исполнительно-распорядительный характер;
- 3) подзаконность;
- 4) применение непосредственного принуждения;
- 5) реализация административно-правовыми средствами и в административно-правовых формах³;
- 6) профилактическая направленность⁴;
- 7) организующий (творческий) характер;
- 8) непрерывность (повседневность)⁵;

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2007. С. 21.

² Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1962. Вып. 7. С. 235.

³ Ерошкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 83–84.

⁴ Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л. Л. Попова. М., 1990. С. 83–84.

⁵ Административная деятельность органов внутренних дел: часть общая / под ред. А. П. Коренева. М., 1996. С. 38.

- 9) широкий объем дискреционных полномочий¹;
- 10) гласность;
- 11) организация административной деятельности по военному типу².

Проведенный анализ различных источников позволил выделить существенные признаки для административной деятельности полиции, обладающие некоторыми элементами универсальности, применимыми к целям настоящего исследования.

Во-первых, эта деятельность носит **исполнительно-распорядительный характер**.

Исполнительный характер указывает на функциональную роль полиции в системе разделения властей: она призвана выполнять решение законодательных органов власти, ее основное социальное предназначение – исполнить закон в пределах своей компетенции.

Внутриорганизационные (распорядительные) функции имеют своим назначением обеспечение четкого функционирования всех служб, подразделений и каждого сотрудника полиции, а также эффективное использование других сил и средств.

Во-вторых, административную деятельность полиции **образуют многочисленные и разнородные по своему характеру действия ее сотрудников, одобряемые или допускаемые действующим законодательством**.

И. Ш. Килясханов совершенно справедливо рассматривал административную деятельность ОВД как деятельность, реализуемую в рамках административно-процессуальных норм, однако дающую возможность реализовать нормы других отраслей права, а также допускает в случаях, предусмотренных законом, участие в ней граждан³.

Особенностью рассматриваемой деятельности является широкое использование норм иных отраслей российского и международного публичного права, имплементированных в отечественную правовую систему.

В-третьих, административная деятельность полиции, как любого органа исполнительной власти, **реализует публичный интерес**

¹ Бекетов О. И. Административная деятельность органов внутренних дел: часть общая. М., 2009. С. 10–13.

² Безденежных В. М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. М., 1995. С. 8.

³ Килясханов И. Ш. Права граждан и административная деятельность милиции // Специфика правового регулирования в период становления рыночных социально-экономических отношений. Омск, 1996. С. 49.

и должна быть направлена на достижение отчетливо осознаваемого результата, т. е. цели.

В ст. 1 ФЗ «О полиции» перечисляются объекты, выступающие как жизненно важные интересы, представляющие собой совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает существование и возможность развития личности, общества и государства. Полиция априори не может обеспечить весь комплекс прав и свобод субъектов права, в противном случае она подменила бы собой практику всех органов исполнительной власти. Вместе с тем полиция в силу многочисленности и территориальной доступности продолжает обеспечивать охрану и защиту широкого круга общественных отношений в публичной сфере от противоправных посягательств.

В-четвертых, как вид государственно-властной деятельности она реализуется на основании ***определенных принципов, специфическими административно-правовыми методами и в присущих административно-правовых формах.***

Для каждого подразделения полиции данные виды форм и методов деятельности могут быть общими и уникальными, а границы их применения определяются как законами и ведомственными актами, так и дискреционными полномочиями должностных лиц.

Поэтому административная деятельность неоднородна по своему содержанию и может быть реализована как в «негативной» форме (осуществление мер принуждения, привлечение к административной ответственности, помещение в ЦВСНП, постановка на профилактический учет), так и в «позитивной» (правовая пропаганда, оказание помощи в трудоустройстве).

В качестве субъектов административной деятельности полиции необходимо рассматривать всех должностных лиц, уполномоченных законом выполнять на постоянной или временной основе исполнительно-распорядительные действия в рассматриваемой сфере.

Таким образом, под административной деятельностью полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних предлагается понимать «совокупность исполнительно-распорядительных действий должностных лиц полиции, реализующих правоохранительную функцию государства, в рамках закона в административно-правовых формах, присущими методами, с использованием соответствующих мер и процедур, направленных на охрану публичных общественных отношений от противоправных деяний несовершеннолетних и лиц, способных оказать на них

негативное влияние, путем воздействия на их поведение, волю и сознание»¹.

В заключение по параграфу необходимо сделать следующие выводы.

1. Под влиянием работ немецких ученых Г. Берга, Р. Моля и Л. Штейна в российском полицейском, а затем и административном праве формируется представление об административной деятельности органов власти, происходит выделение полицейской деятельности по целевой установке (поддержание безопасности и порядка), отмечается принудительный характер такой деятельности, закладываются предпосылки для изучения административной деятельности полиции.

2. Исследователи советского периода определяли административную деятельность милиции путем перечисления основных направлений деятельности милиции; методом исключения из всей деятельности милиции процессуальной и сыскной деятельности; выделения и синтеза в научное понятие главных признаков административной деятельности. Использование данной методологии позволило предложить авторское понятие «административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних».

3. Профилактическая деятельность современной российской полиции в отношении несовершеннолетних состоит из правовых, социальных и педагогических мер, в числе которых преобладают меры принудительно-правового характера, реализуемые подразделениями, службами и сотрудниками полиции в рамках установленной компетенции.

¹ *Кирюхин В. В.* Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: теоретико-правовые основы и направления совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 56.

§ 2. Правовые основы административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Общественные отношения, возникающие в процессе административной деятельности полиции, реализуются и развиваются на нормативной правовой основе.

В 1970 г. Т. Н. Радько выделил две собственно юридические функции права: регулятивную и охранительную¹.

Охранительная функция права определяет направление правового воздействия на защиту наиболее значимых общественных интересов, их сохранение в неприкосновенности.

Содержание охранительной функции права включает в себя: 1) установление санкций за посягательство на охраняемые общественные отношения; 2) установление запретов на совершение действий, противоречащих интересам личности, общества, государства; 3) формулирование юридических фактов, возникновения правоотношений; 4) установление процессуальных связей между субъектами права с целью реализации юридической ответственности².

Другой функцией права является регулирование общественных отношений. Полагаем, что наличие регулятивных свойств имманентно как для регулятивной функции, так и для охранительной, что отражает сущность права – упорядочивать, вводить в нормальное русло важнейшие общественные отношения.

Неслучайно С. С. Алексеев писал, что понятие правового регулирования позволяет объединить «явления правовой действительности – нормы, правоотношения, юридические акты и обрисовать их как целостность..., представить их «в работающем», системно-динамическом виде, что характеризует результативность правового регулирования, его способность гарантировать с правовой стороны достижение поставленных законодателем целей»³.

С середины 60-х гг. XX в. в лексикон российской юридической науки прочно вошло понятие «механизм правового регулирования», под которым подразумевается «взятая в единстве вся совокупность

¹ Радько Т. Н. Основные функции социалистического права: учеб. пособие. Волгоград, 1970. С. 42.

² Там же. С. 11.

³ Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 10.

юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹.

В данном параграфе рассмотрим административно-правовое регулирование как механизм государственно-властного управляющего воздействия, направленного на формирование стабильного правового порядка².

Учитывая ограниченный объем издания, акцент будет сделан на основном элементе правового регулирования – правовых (юридических) нормах, содержащихся в нормативных правовых актах различного уровня.

Анкетирование 248 руководителей и сотрудников территориальных ОВД выявило потребность в модернизации нормативной правовой базы по профилактике правонарушений несовершеннолетних (82,6 % опрошенных полагают, что такая база недостаточно обеспечивает деятельность полиции (экспертная группа – 72,7 %), а в качестве важнейшей меры повышения эффективности деятельности 60,2 % указали на совершенствование правовых актов (экспертная группа – 96,3 %) ³.

Как правило, в правовой науке все законодательные акты рассматриваются с точки зрения их юридической силы, которая рассматривается как свойства – соотносимость и соподчиненность, отражающие соотношение различных видов актов государственных органов и их место в системе правовых актов⁴.

Юридическая сила определяет способность нормативного правового акта «выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать общие и конкретные задачи государственного управления»⁵.

Документом высшей юридической силы на территории Российской Федерации является Конституция РФ.

В гл. 2 Конституции содержатся положения о социальном государстве, политика которого направлена на создание надлежащих условий для достойной жизни и свободного развития человека (ст. 7); о недопустимости умаления достоинства личности (ст. 21); о недопустимости проникновения в жилище «против воли прожи-

¹ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

² *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 309.

³ Пп. 5, 6 приложения 1, пп. 5, 6 приложения 2.

⁴ *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 19.

⁵ *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право. М., 2009. С. 443.

вающих в нем лиц иначе как в случаях, предусмотренных законом, или на основании судебного решения» (ст. 25)¹.

Ст. 38 Конституции в качестве конституционного принципа провозглашает обязанность государства осуществлять защиту материнства, детства и семьи.

Необходимость соблюдать и возможность применять на территории страны правоохранительными органами и иными государственными органами нормы международно-правовых актов содержат положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы»².

Следующий блок, составляющий правовую основу деятельности полиции, состоит из международно-правовых актов, содержащих общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ.

После вступления Российской Федерации в Совет Европы и ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод право Европейского союза стало важным фактором для развития российской правовой системы³, оказало влияние на правовое регулирование полицейской деятельности.

Конституция РФ не раскрывает понятий «правовая система», «общепризнанные принципы и нормы международного права», «международный договор».

Легальное закрепление получило только понятие «международный договор», содержащееся в ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г.⁴

В 1995 г. Верховный Суд РФ определил условия применения международного договора на территории Российской Федерации: а) международный договор должен быть ратифицирован; б) между-

¹ Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Там же.

³ Хозикова Е. С. К вопросу о правовой системе Европейского союза в сфере обеспечения прав человека и осуществления сотрудничества между Российской Федерацией и Советом Европы в данной области // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (28). С. 97–101.

⁴ О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

народным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом¹.

Под принципами права в юридической науке понимают основные, руководящие идеи, исходные положения или ведущие начала процесса формирования, развития и функционирования права как системы в целом, так и отдельных институтов и отраслей.

Российское законодательство по защите прав ребенка не может не учитывать международные акты в данной сфере. Обзорно остановимся на истории создания отдельных актов и чуть более подробно на тех, которые имеют наибольшее отношение к административной деятельности полиции.

Впервые на международном уровне необходимость особой защиты прав детей была признана Женевской декларацией прав ребенка 1924 г. (*Geneva Declaration of the Rights of the Child*)², разработанной британским социальным реформатором, создателем Международного фонда спасения детей Эглантин Джебб (1876–1928) и принятой 26 ноября 1924 г. Генеральной Ассамблеей Лиги Наций.

Женевская декларация прав ребенка 1924 г. положила начало закреплению прав детей в международно-правовых актах, на ее принципах строятся современные документы, охраняющие права детей. Декларация прав ребенка стала локомотивом разработки научной концепции прав ребенка. В основе данной концепции лежал тезис о том, что ребенок является независимым существом, имеющим свои потребности, интересы и права; а на определенном этапе своего развития способен выражать собственное мнение, которое должно быть принято во внимание.

Женевская декларация должна была стать прелюдией к документу, содержащему юридически обязательные нормы, но распад Лиги положил временный конец движению в этом направлении. Новый импульс этому движению придала преемница Лиги – Организация Объединенных Наций, когда в 1946 г. она начала серию действий, которые в конечном итоге привели к принятию Конвенции о правах ребенка. Появление новой волны международных документов по защите детей было связано с тем, что бедственное положение детей в ходе Второй мировой войны потребовало от мирового сообщества принятия таких актов, которые не только бы декларировали права детей, но и фиксировали юри-

¹ О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (ред. от 3 марта 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² *Geneva Declaration of the Rights of the Child* // *League of Nations Official Journal. Special Supplement*. 1924. № 21.

дические нормы, создавали институциональные образования для защиты их прав.

14 июля 1946 г. в США вышла книга американского педиатра Бенджамина Спока «Ребенок и уход за ним», явившаяся проводником идеи об обращении с детьми как с полноправными членами общества.

11 декабря 1946 г. был создан ЮНИСЕФ, или Детский фонд ООН, ставший основным гарантом защиты детей во всем мире. В 1953 г. ЮНИСЕФ стал постоянным членом системы ООН со штаб-квартирой в Нью-Йорке. ЮНИСЕФ оказывает долгосрочную гуманитарную помощь и помощь в целях развития детям и матерям в развивающихся странах. ЮНИСЕФ опирается на взносы правительств и частных доноров, и общий объем поступлений ЮНИСЕФ ежегодно составляет около 3 млрд долларов США. Правительства вносят две трети ресурсов организации, частные группы и около 6 млн человек вносят остальную часть через национальные комитеты. В программах ЮНИСЕФ особое внимание уделяется развитию услуг на уровне общин в целях укрепления здоровья и благополучия детей.

Принятая в 1946 г. Конвенция МОТ № 79 запретила использовать детей в возрасте до 14 лет и детей старше 14 лет, которые посещают школу, на работах в ночное время, включая промежутки времени между восемью часами вечера и восемью часами утра¹.

В 1948 г. ООН принимает Всеобщую декларацию прав человека, в которой несколько статей было посвящено непосредственно детям.

20 ноября 1959 г. резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация прав ребенка, включающая в себя 10 статей, провозглашающих социальные и правовые принципы, нацеленные на охрану прав детей на международном и национальном уровнях².

Практика расширения прав несовершеннолетних продолжена в Международном пакте «О гражданских и политических правах» 1966 г., Международном пакте «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г.

¹ Конвенция Международной Организации Труда № 79 «Об ограничении ночного труда детей и подростков на непромышленных работах» (Женева, 9 октября 1946 г.). URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 19.09.2019).

² Декларация прав ребенка: принята резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс».

Международный пакт «**О гражданских и политических правах**»¹ определяет недопустимость произвольного и незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь (ч. 1 ст. 17), право малолетнего ребенка, учитывая его незрелость и потенциал развития, на меры защиты в соответствии с его статусом со стороны не только его семьи, но и общества и государства (ч. 1 ст. 24).

Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях² определяет, что каждое государство должно уделять первоочередное внимание благополучию семьи и ребенка. Благополучие ребенка зависит от благополучия семьи; забота о ребенке лежит, прежде всего, на его собственных родителях. В случаях, когда родители не заботятся о ребенке, следует рассмотреть вопрос о заботе со стороны родственников родителей, а в случае необходимости – о помещении ребенка в специализированное учреждение.

1979 г. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Международным годом ребенка. Швеция становится первым государством в мире, где законодательно было запрещено физическое наказание детей. Законопроект был принят Риксдагом (259 депутатов проголосовали «за» и 6 – «против»). Небольшая группа родителей выступила против закона и обратилась в Европейскую комиссию по правам человека в Страсбурге, однако комиссия отклонила их притязания. Польша выступила с инициативой разработки универсальной конвенции о правах ребенка.

Через 10 лет, в 1989 г., была принята **Конвенция о правах ребенка**³, которая до сих пор остается основным документом ООН, закрепляющим права ребенка.

Конвенция является широкомасштабным и амбициозным манифестом, призывающим детей всего мира пользоваться «равными и неотъемлемыми правами всех членов человеческой семьи». Де-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

² Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях: принята 3 декабря 1986 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 41/85. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r085.htm> (дата обращения: 13.09.2019).

³ Конвенция о правах ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

тям обещано «полное и гармоничное развитие... в атмосфере счастья, любви и понимания».

Эти идеалы пропагандируются посредством пятидесяти четырех статей, большинство из которых сформулированы как позитивные права. Государства-участники в некоторых случаях должны уважать или признавать эти права непосредственно.

Под влиянием Конвенции о правах ребенка многие государства внесли изменения в свое законодательство, приводя его в соответствие с ее требованиями.

Так, Конвенция провозглашает ряд принципов обращения с несовершеннолетними:

- 1) принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка (ст. 3);
- 2) принцип недискриминации (ст. 2);
- 3) принцип обеспечения права на жизнь, выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6);
- 4) принцип обеспечения права ребенка быть услышанным (ст. 12).

Ст. 2 Конвенции провозглашает: «1) Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств; 2) Государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи».

В ч. 1 ст. 3 Конвенции указывается, что все действия государственных и частных учреждений, административных или законодательных органов, судов в отношении детей должны обеспечивать первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Часть 3 ст. 9 Конвенции закрепляет важное право ребенка, который разлучен с родителями, поддерживать на регулярной основе личные отношения и прямые контакты с обоими родителями, за исключением случаев, когда это противоречит интересам ребенка.

Несовершеннолетние, находящиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершенно-

летних, имеют право на поддержание связи с семьей путем телефонных переговоров и свиданий без ограничения их количества¹.

Ст. 12 Конвенции указывает: «1) Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка; 2) С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства»².

Наилучшим способом реализации принципов и норм международного права является их имплементация в национальное законодательство, что позволит значительно повысить эффективность административной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина³.

Логическим продолжением Конвенции о правах ребенка стали три Факультативных протокола, первый из которых касается участия детей в вооруженных конфликтах (2000), второй – торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (2000), а третий – процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений (2012).

За 30 лет своего существования Конвенция о правах ребенка стала «Детской Конституцией» – универсальным международно-правовым актом как по количеству участников (все государства – члены ООН, кроме США), так и по применению ее положений на национальном уровне.

В Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила») (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules))⁴, в прави-

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Конвенция о правах ребенка 1989 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

³ Хозикова Е. С. Права человека и конституционно-правовые основы их ограничения органами внутренних дел в свете действующего международного законодательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3-2. С. 254.

⁴ Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): приняты 29 ноября 1985 г. ре-

ле 12.1 указывается, что для наиболее эффективной предупредительной деятельности в отношении несовершеннолетних необходимо организовывать специальную подготовку сотрудников полицейских органов и создавать для этих целей специализированные подразделения в крупных городах. Правило 17.3 вводит запрет на телесные наказания. В правиле 8 содержится запрет на публикацию какой-либо информации, указывающей на личность несовершеннолетнего правонарушителя, причиняющей ущерб его репутации.

Аналогичную норму содержит ст. 4 **Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка** (Code of Conduct for Law Enforcement Officials), которая указывает, что «сведения конфиденциального характера, полученные должностными лицами по поддержанию правопорядка, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или правосудие не требуют иного»¹.

В ч. 3 ст. 41 Закона РФ «О средствах массовой информации» введен запрет на распространение в сообщениях и материалах любых сведений о несовершеннолетних с указанием конкретных категорий лиц: 1) совершивших преступления; 2) подозреваемых в совершении преступлений; 3) совершивших административные правонарушения; 4) совершивших антиобщественные действия².

Данная норма корреспондируется с ч. 1 ст. 8 ФЗ «О полиции», устанавливающей открытость деятельности полиции, если это не противоречит требованиям законодательства РФ об уголовном судопроизводстве (ч. 3 ст. 161 УПК), производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.3 КоАП РФ), ОРД, не нарушает прав граждан.

Правило 10.1 Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, устанавливает процедуру информирования о задержании несовершеннолетнего родителей или опекунов, определяет временные требования такому порядку – незамедлительно и в кратчайшие возможные сроки.

В российском законодательстве устанавливается правило о том, что об административном задержании несовершеннолетне-

золюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. М., 1998.

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят 17 декабря 1979 г. резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс».

² О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 6 июня 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

го в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители (ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ, ч. 8 ст. 14 ФЗ «О полиции»).

Таким образом, реализация стандартов международного права является прогрессом в сфере правоохранительной деятельности, приближая ее к мировым образцам в сфере профилактики правонарушений, однако необходимым условием для их эффективного применения является дальнейшая имплементация принципов и норм в национальное законодательство. Это неизбежно приведет к усилению международного акцента в ведомственных нормативных правовых актах, что является надлежащей гарантией обеспечения прав, свобод и интересов несовершеннолетних в административной деятельности полиции по профилактике правонарушений. Данное обстоятельство повысит требования к квалификации как сотрудников, разрабатывающих ведомственные нормативные правовые акты, так и тех, кто реализует их в практической деятельности, что положительным образом отразится на состоянии правопорядка и законности в масштабе государства.

Резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи 14 декабря 1990 г. были приняты ***Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних*** (Эр-Риядские руководящие принципы)¹.

Среди принципов данного документа следует отметить:

1) сокращение причин совершения правонарушений, ограничение условий должно основываться на специальных теориях;

2) беспристрастность и справедливость при вмешательстве официальных органов в любую сферу жизнедеятельности несовершеннолетних;

3) незначительные отклонения в поведении несовершеннолетних от социальных норм следует рассматривать как особенности развития их личности;

4) столкновение несовершеннолетних с системой правосудия должно носить исключительный характер и возникать только в случае крайней необходимости.

Прежде чем перейти к анализу федеральных законов, отметим позицию Конституционного Суда РФ, указавшего, что понятия «семья», «материнство», «отцовство», «детство» являются объектами конституционного регулирования, но оно «осущест-

¹ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних: приняты 14 декабря 1990 г. резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс».

вляется с помощью специальных законодательных актов как федеральных органов государственной власти, так и органов власти субъектов РФ»¹.

Остановливаясь на характеристике ФЗ «О полиции», отметим, что ст. 2 закрепляет двенадцать основных направлений деятельности этого органа, шесть из которых (пп. 1–6) напрямую можно отнести к профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних.

В п. 4 ст. 12 определяется обязанность участия полиции в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и пропаганде правовых знаний.

В п. 15 ст. 13 определяются общие основания для доставления несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в ЦВСНП, в специализированные учреждения и в служебные помещения подразделений полиции при совершении ими правонарушения или антиобщественного действия, а также безнадзорных и беспризорных.

Ст. 17 ФЗ «О полиции» предоставляет возможность формировать и вести подразделениям полиции банки данных различных категорий граждан, в том числе несовершеннолетних правонарушителей.

Таким образом, действия сотрудников полиции по постановке на учет несовершеннолетних носят законный характер и входят в их компетенцию.

Для информационной работы в настоящее время используется Сервис обеспечения охраны общественного порядка (СООП), функционирующий на базе единой системы ИАО деятельности МВД России, который состоит из 5 профильных модулей, в том числе модуля «Инспектор ПДН», запущенного с 1 августа 2018 г. Фактически за два месяца от даты запуска модуля в нем зарегистрировались 12,1 тыс. (90 %) пользователей, которыми заведено 11,7 тыс. оперативных зон, т. е. 93,1 %, внесена информация о 79,3 тыс. профилируемых лиц, что составляет 58,6 % (из 135 185).

Организована межмодульная (внутрисервисная) интеграция, предусматривающая автоматическое оповещение пользователей модулей «Участковый» и «Инспектор ПДН» о фактах соверше-

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной Думы о толковании понятия «семья», содержащегося в статье 38 (ч. 1) Конституции РФ: определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 135-О // СПС «КонсультантПлюс».

ния административных правонарушений лицами, находящимися на профилактическом учете.

ФЗ «О полиции» устанавливает ряд запретов, связанных с применением специальных средств (палок специальных, служебных животных и т. д.), огнестрельного оружия. В ст. 22 содержится запрет на применение специальных средств в отношении малолетних лиц (по ГК РФ – лиц, не достигших 14 лет). В ч. 5 ст. 23 установлен запрет на применение огнестрельного оружия в отношении несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен, исключая случаи совершения указанными лицами «вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения (либо иного нападения – для применения спец. средств), ставящего под угрозу жизнь и здоровье граждан или сотрудников полиции».

Правовую основу деятельности полиции составляет совокупность и других нормативных правовых актов федерального уровня (указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства).

Например, Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761, определяющий задачи и пути по созданию эффективного механизма защиты прав и законных интересов детей, возможно реализовать только с участием полиции.

В указах Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248, 250, от 21 декабря 2016 г. № 699¹ определяются вопросы организационного построения, компетенция полиции, в том числе в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В качестве примера нормативных правовых актов, изданных Правительством РФ, можно указать постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627², которое предусматривает раздельное содержание несовершеннолетних, задержанных за административные правонарушения, от совершеннолетних лиц, запрет на за-

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 24 октября 2018 г.); Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 7 декабря 2016 г.); Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 6 ноября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц: постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26 ноября 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

держание лиц, имеющих при себе детей в возрасте до 3 лет, при невозможности передачи последних другим лицам.

6 ноября 2013 г. принято постановление Правительства РФ № 995, которым утверждено Примерное положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, регламентирующее важные процедурные вопросы организации и функционирования данного коллегиального органа на уровне субъектов РФ и муниципальных образований¹.

Ю. П. Соловей указывал, что без нормотворческих полномочий органы исполнительной власти не в состоянии функционировать, т. к. законодатель не может предусмотреть и регламентировать все многообразные общественные отношения, нуждающиеся в регулировании².

В соответствии с подп. 2 п. 2 Положения об МВД России к задачам данного органа относится «нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел»³, органически вписывающееся в структуру управленческого воздействия на социальные процессы.

Основной целью деятельности МВД России по подготовке и принятию нормативных правовых актов является не только создание надлежащих условий для эффективного функционирования органов и подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка, но и обеспечение законности, определение границ поведения должностных лиц в их взаимоотношениях с гражданами.

Так как подавляющее большинство нормативных правовых актов в системе МВД России либо являются приказами, либо утверждаются приказами, то правомерно говорить о четырех группах приказов, регламентирующих профилактическую деятельность в отношении правонарушений несовершеннолетних: 1) основные приказы, определяющие общие подходы к профилактической деятельности, правовой статус специализированных подразделений полиции либо отдельных должностных лиц по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основания, методы,

¹ Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 (ред. от 29 ноября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 362.

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 6 ноября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

способы, порядок осуществления их деятельности¹; 2) приказы, содержащие отдельные нормы, определяющие полномочия иных подразделений полиции в данной сфере; 3) приказы общего характера, в которых содержатся отдельные положения о полномочиях, компетенции, льготах и привилегиях, материально-техническом обеспечении сотрудников полиции, занимающихся рассматриваемыми проблемами; 4) совместные приказы МВД России с иными субъектами профилактики.

К первой группе следует отнести приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19, утвердивший Инструкцию о деятельности ОВД по предупреждению преступлений и положения об оперативных штабах (далее – ОШ) МВД России и территориального органа МВД России на региональном уровне по профилактике правонарушений².

В соответствии с данным приказом предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является одним из пяти направлений предупреждения преступлений.

Сотрудникам подразделений полиции (УУП, ПДН, ППС, УР) вменено в обязанность поддерживать взаимодействие, направленное на выявление преступлений, совершаемых несовершеннолетними, принимать участие в проведении совместных комплексных оперативно-профилактических мероприятий, а также предоставлять информацию в отношении несовершеннолетних правонарушителей, добытую в ходе оперативно-служебной деятельности.

Интересной является юридико-техническая формулировка, содержащаяся в п. 4.3 Положения об оперативных штабах МВД России по профилактике правонарушений, которая относит к задачам данного нештатного органа выработку решений и подготовку «организационно-практических мероприятий, направленных на профилактику правонарушений несовершеннолетних и безнадзорности»³. В данном документе акцент сделан на профилактику правонарушений несовершеннолетних как на приоритетное направление в деятельности МВД России.

Приказом МВД России № 845 от 15 октября 2013 г. утверждена Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации (далее – Инструкция ПДН).

¹ О форме статистической отчетности «539»: приказ МВД России от 28 февраля 2013 г. № 110 (ред. от 15 августа 2014 г.) // СТРАС «Юрист».

² О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 28 ноября 2017 г.) // СТРАС «Юрист».

³ Там же.

Сотрудники ПДН наделяются девятнадцатью полномочиями по различным направлениям полицейской деятельности: оказание содействия в розыске различных категорий несовершеннолетних; информационное обеспечение расследования преступлений; производство по делам об административных правонарушениях; организация и проведение индивидуальной профилактической работы путем постановки на учет несовершеннолетних, указанных в подп. 4–14 п. 1 ст. 5 ФЗ № 120-1999 г., и т. д.

Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839¹ определил порядок приема, содержания несовершеннолетних правонарушителей в ЦВСНП с целью защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений, проведения с ними индивидуальной профилактической работы.

Ко второй группе относятся приказы, регламентирующие деятельность различных подразделений полиции, но содержащие положения о порядке организации деятельности с несовершеннолетними.

Например, при доставлении подозреваемых и обвиняемых несовершеннолетних в дежурную часть территориального органа МВД России оперативный дежурный обязан занести их в Книгу учета лиц, доставленных в дежурную часть, и, руководствуясь п. 20.3 приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389², незамедлительно известить о данном факте законных представителей несовершеннолетнего.

В отношении несовершеннолетних, разыскиваемых как без вести пропавшие, уведомляется инициатор розыска (п. 23), а сам подоросток обязан быть передан сотрудникам ПДН (п. 23.2).

В настоящее время действует правило о незамедлительном уведомлении родителей и иных законных представителей несовершеннолетнего, задержанного в административном порядке. Понятие «законные представители» раскрывается в Гражданском и Семейном кодексах РФ. Считаем, что в ведомственных актах МВД России более целесообразно перечислять весь перечень лиц, охватываемых данным понятием (родители, опекуны, попечители, усыновители, органы опеки и попечительства).

¹ О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 // СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 (ред. от 9 июля 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Должностные обязанности ППСП в изучаемой сфере закреплены в разделе «Полномочия нарядов патрульно-постовой службы полиции по предупреждению и пресечению правонарушений среди несовершеннолетних» Устава ППСП, утвержденного приказом МВД России от 29 января 2008 г.¹

Например, в соответствии с п. 217.4 сотрудники ППС обязаны: «знать на патрулируемой территории несовершеннолетних..., осужденных к лишению свободы условно..., контролировать их поведение в общественных местах, обо всех правонарушениях с их стороны информировать инспектора по делам несовершеннолетних»².

Безусловно, следует назвать приказы, содержащие положения о льготах сотрудников полиции и подразделений, осуществляющих профилактическую деятельность в отношении несовершеннолетних, а также устанавливающие материальные и технические гарантии для эффективного выполнения их служебных обязанностей.

Так, сотрудникам ПДН и ЦВСНП может устанавливаться служебный день сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, компенсируемый в виде дополнительного отпуска продолжительностью 7 календарных дней ежегодно³, сотрудникам ПДН территориальных органов МВД России устанавливается 20-процентная надбавка, а ЦВСНП – 10-процентная надбавка к должностному окладу⁴.

ЦВСНП территориальных органов МВД России при наличии до 26 койко-мест должен иметь по 1 единице каждого вида автотранспорта (легковой автомобиль, автобус особого малого класса, грузовой автофургон грузоподъемностью до 2 тонн)⁵ и т. д.

¹ Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (ред. от 12.02.2015) // СТРАС «Юрист».

² Там же.

³ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 // СТРАС «Юрист».

⁴ Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям: приказ МВД России от 25 июля 2017 г. № 522 (ред. от 4 декабря 2018 г.) // СТРАС «Юрист».

⁵ О некоторых вопросах обеспечения транспортными средствами органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 июля 2015 г. № 757 (ред. от 6 мая 2019 г.) // СТРАС «Юрист».

К четвертой группе приказов следует отнести совместные приказы МВД с органами и учреждениями, осуществляющими профилактическую работу¹.

Приказ Министерства юстиции и МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» четко прописывает общие вопросы взаимодействия ОВД и уголовно-исполнительной инспекции².

Следует отметить, что сфера взаимодействия полиции с органами, учреждениями системы профилактики является наименее урегулированной.

В качестве выводов по параграфу укажем следующее.

1. Анализ документов, регулирующих деятельность подразделений полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних, показал, что они состоят из совокупности международно-правовых актов, национальных законодательных актов, а также ведомственных правовых актов, содержащих нормы, определяющие правовой статус, права и обязанности, льготы, привилегии, вопросы ресурсного обеспечения полицейских подразделений по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

2. Международные стандарты в сфере обеспечения прав, свобод и интересов несовершеннолетних выдвигают требования их дальнейшей имплементации в отечественное законодательство. Разработка ведомственных нормативных правовых актов с учетом данных положений и реализация их в административной деятельности полиции обладают весомым неиспользованным потенциалом для укрепления законности и обеспечения правопорядка.

3. Приказы МВД России, регламентирующие профилактическую деятельность в отношении правонарушений несовершеннолетних, можно подразделить на четыре категории.

¹ О взаимодействии органов и учреждений социальной защиты населения и органов внутренних дел в организации профилактической работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними: приказ Минтруда РФ и МВД России от 20 июня 2003 г. № 147/481 // СТРАС «Юрист»; О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел: приказ Минздрава РФ и МВД России от 20 августа 2003 г. № 414/633 // СПС «Гарант».

² Приказ Минюста РФ и МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912 // Рос. газ. 2012. № 5921.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
2. Назовите виды административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних и раскройте их содержание.
3. Раскройте понятие «профилактика правонарушений несовершеннолетних».
4. Какова система нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних?
5. Изложите основное содержание известных Вам международных правовых документов, направленных на защиту прав несовершеннолетних.
6. Назовите и раскройте содержание основных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
7. Какие нормативные правовые акты по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних действуют в Вашем регионе (республике, крае, области)? Чем обусловлено их принятие?

Глава II

СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

§ 1. Административно-юрисдикционная деятельность и индивидуальная профилактическая работа полиции с несовершеннолетними правонарушителями

В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям. Исходя из сложившихся в науке подходов, можно выделить три вида административно-юрисдикционной деятельности: 1) производство по делам об административных правонарушениях; 2) производство по жалобам; 3) дисциплинарное производство.

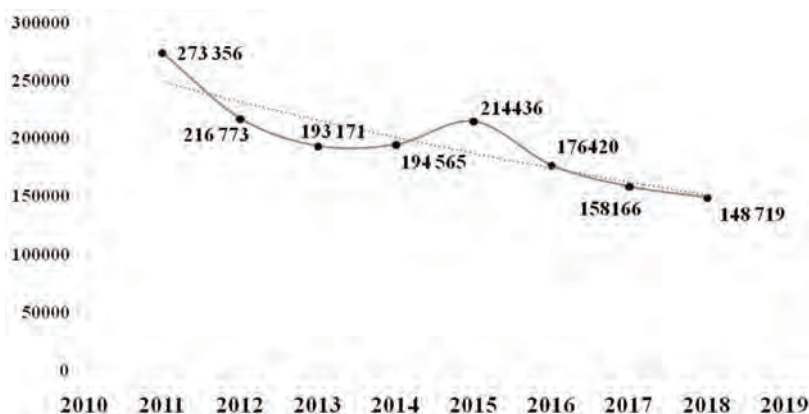
Определяя административно-юрисдикционную деятельность как совокупность административных производств различного вида, следует отметить, что наибольший объем из них, применительно к полиции, составляет наиболее урегулированная часть – производство по делам об административных правонарушениях.

Учитывая распространенность административных правонарушений несовершеннолетних (см. график 3), а также вклад сотрудников полиции в их выявление и документирование, в рамках данного пособия мы сосредоточим внимание на производстве по делам об административных правонарушениях.

В силу того что право как социальная ценность определяет не только масштаб поведения, но и ответственность субъектов правоотношений, юридическая ответственность является средством защиты охраняемых прав, свобод и интересов и ей посвящено значительное количество общетеоретических работ отечественных ученых¹.

¹ *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981; *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности / под ред. Р. Л. Хачатурова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2004.

Динамика административных правонарушений несовершеннолетних за 2011–2018 гг.



Научные взгляды относительно природы юридической ответственности формулируются в двух основных концепциях. Первая концепция негативной (ретроспективной) ответственности связана с идеей Джона Стюарта Милля об ответственности как воздаянии за совершенное деяние¹, т. е. ответственности за прошлое. Ее сущность выражается в возложении или применении мер государственного принуждения за совершение правонарушения и в обязанности правонарушителя претерпевать эти меры.

Вторая концепция – позитивной (проспективной) ответственности – не связывается с правонарушением, возвращает к социальным истокам, ответственности за будущее, связывается с долгом, чувством ответственности, правомерным поведением.

Административная ответственность – самостоятельный отраслевой вид юридической ответственности, комплексный правовой институт.

Обладая меньшей степенью опасности по сравнению с преступлениями, административные правонарушения являются второй по значимости угрозой существующему правопорядку. Их опасность заключается не только в характере единичных противоправных действий или бездействий, общем экономическом ущербе, сопоставимом с ущербом от преступлений², но и в более значительной

¹ Милль Д. С. О свободе. СПб., 1906. С. 27–28.

² Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 63.

распространенности (количество регистрируемых административных правонарушений несовершеннолетних примерно в 3-4 раза превышает количество преступлений указанных лиц), в формировании противоправных установок личности.

Так, В. В. Денисенко отмечает, что для лиц, регулярно нарушающих законодательство об административных правонарушениях, вероятность совершения умышленных преступлений в 8 раз выше¹.

В теоретических работах советского периода указывалось, что институты административного права выполняют предупредительные функции в противодействии преступности и используются «на специально-криминогенном уровне – для предупреждения конкретных видов преступлений и на индивидуальном уровне – для профилактического воздействия на конкретных лиц, которые в определенных условиях могут совершать преступления»².

Однако научное познание не может оперировать исключительно доктринальными представлениями без осмысления действующей системы законодательства.

Системное толкование ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ раскрывает дуализм целей административного наказания. Общей целью данной нормы является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и иными лицами.

Сравнительный анализ ст. 2 УК РФ и ст. 1.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод об идентичных задачах, стоящих перед данными законами, а содержание Особенных частей указывает на совпадение объектов административно-правовой защиты и уголовно-правовой охраны.

Указанные рассуждения подтверждает проведенное анкетирование действующих сотрудников ОВД. Из общего числа опрошенных 64,5 % указали на существование причинно-следственной связи между выявлением административных правонарушений и сокращением количества совершенных преступлений (экспертная группа – 54,5 %), а самостоятельное значение производства по делам об административных правонарушениях в сфере правоохраны отметили 29,8 % (экспертная группа – 45,5 %) ³.

¹ Денисенко В. В. Административная ответственность в философско-правовом измерении // Теория и практика административного права и процесса. Краснодар, 2009. С. 318.

² Лозбяков В. П., Овчинский С. С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. М., 1978. С. 3.

³ П. 7 приложения 1, п. 7 приложения 2.

Научные позиции относительно сущности административной ответственности неоднородны и могут быть представлены следующим образом:

- 1) как правовой институт, правоотношение¹;
- 2) как мера (разновидность) административного принуждения²;
- 3) реакция общества на административное правонарушение; оценка (осуждение) государством, компетентными органами деятельности правонарушителя³;
- 4) реализация предусмотренной санкции в виде административного наказания⁴;
- 5) обязанность лица, совершившего административное правонарушение, претерпевать лишения, ограничения⁵.

Пункт 5 ст. 2 ФЗ «О полиции» предусматривает, что одним из основных направлений деятельности полиции является производство по делам об административных правонарушениях.

Пункт 11 ч. 1 ст. 12 возлагает обязанности на сотрудника полиции по пресечению административных правонарушений и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством к подведомственности полиции. В теории под производством по делам об административных правонарушениях понимается совокупность стадий процессуальной деятельности сотрудников ОВД (полиции), каждая из которых подготавливает наступление последующей.

Каждая стадия характеризуется определенным кругом участников, действующих в пространственно-временных пределах в рамках своей компетенции, составлением определенных процессуальных документов и вынесением процессуальных решений.

Для оценки количества административно-правовых деликтов несовершеннолетних и деятельности полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях на данную категорию лиц следует привести сведения, содержащиеся в ведомственной статистической отчетности МВД России (см. таблицы 2, 3).

¹ *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 10–11.

² *Макарейко Н. В., Никифоров М. В., Скляров И. А.* Административное принуждение в России: учеб. пособие / под ред. И. А. Склярова. Н. Новгород, 2002. С. 168.

³ *Бельский К. С.* Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 655–656.

⁴ *Козлов Ю. М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М., 1984. С. 153.

⁵ *Строгович М. С.* Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 73.

Таблица 2

**Динамика основных показателей административных
правонарушений несовершеннолетних
в России за 2011–2015 годы**

	Год				
	2011	2012	2013	2014	2015
Составлено сотрудниками полиции протоколов на несовершеннолетних	273 356	216 773	193 171	194 565	215 055
за потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ) до 2014 г. (ч. 1, 2 ст. 20.20 КоАП РФ)	58 747	43 012	31 015	39 848	40 618
за появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ)	90 223	70 348	61 101	48 244	37 506
<i>Доля протоколов по ч. 1 ст. 20.20, 20.21 КоАП РФ от общего количества протоколов на несовершеннолетних</i>	54,5	52,3	47,7	45,3	36,3
На родителей (законных представителей) за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22 КоАП РФ)	79 187	60 663	47 306	44 147	41 496
Соотношение несовершеннолетних правонарушителей, не достигших возраста адм. ответственности, к лицам, достигшим 16 лет	0,532	0,535	0,514	0,501	0,531

Таблица составлена с использованием статистической отчетности ГИАЦ МВД России. – Форма «18» (180), раздел 5, утвержденная приказом МВД России от 18 сентября 2003 г. № 739 «Об утверждении формы статистической отчетности «Несовершеннолетние» (ред. от 24 мая 2007 г.) // Интегрированная мультисервисная телекоммуникационная система (ИМТС ОВД) (дата обращения: 17.07.2019).

Таблица 3

**Динамика основных показателей административных
правонарушений несовершеннолетних в России
за 2016–2018 годы**

	Год		
	2016	2017	2018
Составлено сотрудниками полиции протоколов на несовершеннолетних	176 420	158 166	148 719
Побои (ст. 6.1.1 КоАП РФ)	нет данных	5 832	7 167
Занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ)	57	56	38
Мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ)	нет данных	13 725	15 566
Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ)	769	973	991
Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации (ст. 19.15.1 КоАП РФ)	1 504	1 333	1 323
Мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ)	10 621	9 234	7 682
Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (ст. 20.3 КоАП РФ)	224	136	119
Производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ)	50	87	44

Таблица составлена с использованием статистической отчетности ГИАЦ МВД России. – Форма «18» (180), раздел 5, утвержденная приказом

МВД России от 30 января 2014 г. № 57 «Об утверждении формы статистической отчетности «Несовершеннолетние» (ред. от 27 сентября 2017 г.) // Интегрированная мультисервисная телекоммуникационная система (ИМТС ОВД) (дата обращения: 18.07.2019).

Системный анализ норм действующего КоАП РФ и научных исследований позволяет выделить особенности административной ответственности несовершеннолетних, среди которых:

1) обязательное достижение 16-летнего возраста на момент совершения административного правонарушения (ст. 2.3 КоАП РФ);

2) суженная административная деликтоспособность, выраженная в невозможности применения таких же мер наказания, как для взрослых правонарушителей, например административного ареста;

3) рассмотрение большинства дел об административных правонарушениях несовершеннолетних юрисдикционным органом со специальной компетенцией – комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП) по месту жительства несовершеннолетнего с участием его законных представителей (ст. 23.2 КоАП РФ);

4) меньшая степень лишения или ограничения прав и свобод несовершеннолетних лиц по сравнению со взрослыми правонарушителями, выраженная в дополнительных гарантиях несовершеннолетним при осуществлении производства (ч. 4 ст. 25.1, ч. 5 ст. 25.3, ч. 4 ст. 25.6 КоАП РФ);

5) несоблюдение в отдельных случаях принципа личной ответственности, выражающееся в формальном допущении и признании ответственности родителей или иных законных представителей за общественно вредные действия несовершеннолетних, не достигших установленного законом возраста (ст. 20.22 КоАП РФ);

6) взыскание с родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего административного штрафа при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ).

Анкетирование и экспертный опрос показали, что дальнейшего совершенствования правовой регламентации требуют следующие меры: медицинское освидетельствование на состояние опьянения (на имеющиеся трудности указали 44,2 % респондентов, а также 54,5 % респондентов экспертной группы), административное задержание (33,8 %, экспертная группа – 3 %), доставление (29,2 %, экспертная группа – 30,3 %)¹.

¹ П. 8 приложения 1, п. 8 приложения 2.

В соответствии со ст. 27.1 КоАП РФ с целью «пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять различные меры обеспечения»¹.

Общность этих мер заключается в том, что правонарушителю приходится подчиниться воле и законному распоряжению сотрудника полиции, проследовать с ним в указанное место, пребывать там определенный временной интервал до реализации целей производства по делам об административных правонарушениях.

Каждая из мер может быть описана по определенному алгоритму: 1) основания применения; 2) назначение (цели) применения; 3) субъекты применения; 4) порядок применения; 5) запреты и ограничения при применении; 6) процессуальный порядок оформления действий.

Согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ доставление – это «принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным»². Полиция входит в закрытый перечень органов, наделенных полномочиями по доставлению.

Доставление в рамках производства по делам об административных правонарушениях является полномочием полиции, предусмотренным п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», которое следует отличать от иных оснований доставления. Так, в силу п. 1 ч. 2 ст. 21 ФЗ № 120-1999 г.³ должностные лица ПДН имеют право доставлять в подразделения ОВД несовершеннолетних, совершивших антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных.

Фактическим основанием применения доставления является деяние, совершенное физическим лицом, содержащее признаки административного правонарушения.

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 17 июня 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 27 июня 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Цели доставления могут быть дифференцированы на общие и частные. Общая цель доставления – обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления.

Соответственно, частной целью доставления можно считать составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте обнаружения административного правонарушения, если составление протокола является обязательной процедурой (ст. 27.2 КоАП РФ).

Поводами осуществления доставления являются обстоятельства, которые делают невозможным составление протокола на месте выявления. Они могут быть объективного и субъективного характера. К объективным поводам следует отнести:

- невозможность установить личность правонарушителя (отсутствие у него документов, отсутствие свидетелей, которые могут сообщить о нем данные, невозможность связаться с центральным адресным бюро по проводной или мобильной связи);

- необходимость выполнения процессуальных действий, которые нельзя выполнить на месте совершения правонарушения.

Субъективные поводы связаны с физиологическим состоянием или поведением правонарушителя:

- нахождение лица в состоянии опьянения;
- препятствие правонарушителя составлению протокола на месте¹.

Принципиальным является вопрос о месте доставления несовершеннолетних правонарушителей.

По общему правилу несовершеннолетние правонарушители доставляются в дежурную часть территориального органа МВД России либо ПДН, а лица, находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, при отсутствии показаний медицинского характера² доставляются только в дежурные части территориальных органов МВД России.

¹ Гапонов О. Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 70.

² В настоящее время процедура доставления сотрудниками полиции граждан, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического и токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, регламентируется Инструкцией о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации: приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 // СПС «КонсультантПлюс».

В этой связи требует изменения коллизионная норма, содержащаяся в п. 9.3 ведомственной инструкции, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19, предоставляющая право сотрудникам ППСП доставлять несовершеннолетних, находящихся в состоянии опьянения, в «подразделения по делам несовершеннолетних (если они находятся вне помещения территориального органа МВД России на районном уровне)»¹.

Изучение дел об административных правонарушениях, актов прокурорского реагирования, судебных решений показало, что типичными нарушениями закона в деятельности полиции при доставлении являются следующие:

1) доставление несовершеннолетних в ОВД, не связанное с правонарушением (для установления личности и иных обстоятельств, имеющих значение для обеспечения передачи его родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей)²;

2) отсутствие в материалах дела протокола о доставлении в подразделение полиции, а также отсутствие соответствующей записи в протоколе об административном задержании несовершеннолетнего³;

3) доставление лиц, совершивших административное правонарушение, для передачи дежурному по разбору с составлением соответствующего рапорта без самостоятельного процессуального оформления факта применения меры обеспечения в соответствии с КоАП РФ.

Для определения временного промежутка доставления КоАП РФ оперирует оценочной категорией «в возможно короткий срок», которую поддерживают многие ученые-административисты⁴.

Позиция законодателя получила аргументацию в определении Конституционного Суда РФ, указавшего, что правовой нормой невозможно предусмотреть и учесть в каждом отдельном случае конкретные обстоятельства (наличие либо отсутствие транспортных

¹ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 28 ноября 2017 г.) // СТРАС «Юрист».

² Архив Сахалинского областного суда. 2012. Дело № 3-54/2012-М-86/12.

³ Архив Таганрогского городского суда Ростовской области. 2012. Дело № Д-12-191/12.

⁴ Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М., 2003. С. 117; Гришаков А. Г., Прибытко Ю. А. Доставка как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: теория и практика применения // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3 (11). С. 63.

средств) и условия (климатические условия), в которых происходит доставление¹.

Однако ряд ученых полагают, что правом определять величину срока доставления необходимо наделить орган административной юрисдикции², другие считают, что необходимо установить общий срок доставления – до 1 часа, а исключительный срок при отсутствии оснований для административного задержания – до 2 часов³ или ограничить его 3 часами⁴.

Позиция относительно ограничения времени доставления 3-часовым промежутком нам представляется совершенно обоснованной и логичной, т. к. любой процессуальной мере должен быть присущ динамизм, быстрота и безотлагательность, и законодатель должен ориентировать на это правоприменителя.

На наш взгляд, толкование ч. 3 ст. 27.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что составление протокола об административном доставлении является обязательным только в тех случаях, если он является единственным документом в ходе производства по делам об административных правонарушениях и впоследствии иные процессуальные документы не составляются.

Это вступает в коллизию с подп. 1 п. 2 ст. 21 ФЗ № 120-1999 г., п. 79 Инструкции ПДН, предусматривающими составление протокола по каждому факту доставления несовершеннолетнего, п. 8.1 приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389⁵, предусматривающим в качестве альтернативы составлению протокола составление рапорта.

Протоколы о применении мер обеспечения производства, предусмотренные гл. 27 КоАП РФ, являются источниками доказательств по делам об административных правонарушениях.

¹ По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьями 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 17 января 2012 г. № 149-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

² Соколов А. Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2011. № 2. С. 312–313.

³ Махина С. Н. Доставление и задержание в производстве по делам об административных правонарушениях: проблемы применения и процессуального оформления // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1. С. 16.

⁴ Гришаков А. Г., Прибытко Ю. А. Указ. соч. С. 64.

⁵ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 (ред. от 19 июня 2014 г.) // Рос. газ. 2012. 17 авг.

В целях унификации доставления несовершеннолетнего в органы профилактики считаем необходимым во всех нормативных правовых актах закрепить протокол в качестве единственного документа, удостоверяющего данное действие; всех сотрудников полиции наделить правом по его составлению и обязанностью уведомлять родителей, законных представителей о доставлении несовершеннолетнего.

Совершенно обоснованной и необходимой представляется типизированная форма протокола о доставлении несовершеннолетнего, разработанная МВД России¹.

Одной из существенных новелл ФЗ «О полиции» является закрепление в качестве самостоятельной главы (гл. 4) применения полицией отдельных мер государственного принуждения, которая начинается со ст. 14 «Задержание».

В ч. 2 указанной статьи приведен весьма внушительный перечень, состоящий из тринадцати категорий лиц, в отношении которых возможно применение сотрудниками полиции такой меры, как задержание.

Анализ ч. 4 ст. 14 ФЗ «О полиции» позволяет констатировать, что законодатель допустил «смешение различных видов задержания»², а под термином «задержание» обозначил различные по правовой природе, основанию и содержанию действия сотрудников полиции:

1) задержание, которое исчисляется с момента фактического ограничения свободы (производимое по правилам уголовно-процессуального производства³), т. е. осуществляемое перед доставлением в полицию;

2) задержание, исчисляемое с момента доставления в служебное помещение подразделения полиции (административное).

Далее мы будем говорить только о втором виде задержания – административном задержании.

Согласно п. 5 ч. 2 ст. 14 ФЗ «О полиции» она обладает правом задерживать лиц, в отношении которых ведется производство

¹ Приложение 23 Инструкции ПДН: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (ред. от 31 декабря 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Авдеев В. А., Каманищев А. С. Полицейское задержание: к вопросу о необходимости формирования понятия // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. Вып. 3 (29). С. 37.

³ Авторы придерживаются позиции Б. Я. Гаврилова, М. Г. Гайдышевой, которые понимают под фактическим задержанием момент реального ограничения лица в свободе // Гаврилов Б. Я. Досудебное производство по УПК Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2003. С. 29.

по делам об административных правонарушениях, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях.

Согласно ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание может быть применено в исключительных случаях: если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и в связи с исполнением постановления по делу об административном правонарушении.

Целью задержания является создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении, проверки фактов, подтверждения или устранения конкретных подозрений, обосновывающих задержание.

Конституционный Суд РФ указал, что события и сведения, ставшие основанием для применения задержания в качестве предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, «могут оказаться впоследствии недостаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что должностное лицо уже в момент задержания должно иметь полный набор доказательств, достаточных для разрешения дела по существу»¹.

Административное задержание вправе осуществлять должностные лица ОВД:

1) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ они рассматривают;

2) при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составляют протоколы об административных правонарушениях;

3) при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Несовершеннолетний правонарушитель может быть задержан на срок не более трех часов, а в случае если он находится в состоянии алкогольного опьянения, срок административного задержания начинается исчисляться согласно ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ «с момента вытрезвления», который ряд авторов называют «резиновым»², соз-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // СПС «КонсультантПлюс».

² Колоколов Н. А. КоАП РФ: опять судебная практика впереди законодателя // Российский судья. 2003. № 1. С. 40.

дающим условия для злоупотреблений со стороны правоприменителя при определении момента вытрезвления¹.

Законодательную позицию относительно 3-часового срока задержания несовершеннолетних мы считаем незыблемой, несмотря на имеющиеся предложения увеличения данного срока².

Увеличение срока может привести к невозможности обеспечения данной меры в силу отсутствия в большинстве территориальных органов МВД России организационных условий. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 27.6 КоАП РФ несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц, а в соответствии с п. 7 постановления Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627³ необходимо раздельное содержание мужчин и женщин, лиц с признаками инфекционных заболеваний и здоровых. При одновременном доставлении взрослых и несовершеннолетних разного пола и необходимости их административного задержания потребуется четыре отдельных помещения.

Действительно, в нормативных правовых актах определен только максимальный срок задержания лица, находящегося в состоянии опьянения. Категории «опьянение» и «вытрезвление» имеют не юридический, а медицинский характер.

Материалы судебной практики свидетельствуют, что суды исходят из минимального 6-часового срока, необходимого для вытрезвления. Например, гр. Т. был обнаружен в состоянии опьянения около 16 час. 00 мин., после чего его незамедлительно доставили в дежурную часть отдела полиции. Судом было установлено, что момент вытрезвления Т. должен быть определен как минимум в 22 час. 00 мин., а срок административного задержания следовало исчислять с указанного времени⁴.

Ряд исследователей предлагали установить в законе максимальный срок для вытрезвления лица⁵, времени вытрез-

¹ Косарева Н. В. Сроки применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 19–23.

² Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. М., 2003. С. 56.

³ Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц: постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 42. Ст. 4077.

⁴ Архив Майкопского городского суда Республики Адыгея. 2013. Дело № 5-643/2013.

⁵ Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015.

вления без медицинской помощи¹, определение момента вытрезвления медицинским работником (врачом-наркологом, фельдшером)².

Однако Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 ноября 2016 г. указал, что «правило, согласно которому исчисление срока административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, начинается со времени его вытрезвления, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 22 (часть 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, влекущих в качестве одной из мер административного наказания административный арест, оно допускает ограничение свободы такого лица до судебного решения на срок более 48 часов»³.

29 декабря 2017 г. общий срок времени вытрезвления лица, находящегося в состоянии опьянения, с момента его доставления лимитирован 48 часами⁴.

Установление предельного срока для вытрезвления нам представляется правильным и логичным. Однако период вытрезвления в каждом случае индивидуален, находится в зависимости от множества факторов: степени опьянения (небольшая, средняя, тяжелая), характера потребляемых веществ, вызвавших данное состояние, возраста и физиологического состояния потребителя и т. д.

Следовательно, сотруднику полиции при определении момента вытрезвления несовершеннолетнего приходится решать вопрос, находящийся зачастую вне плоскости его специальных познаний, поэтому субъективизм здесь неизбежен.

По нашему мнению, В. Н. Хорьков совершенно справедливо называет норму, регламентирующую порядок уведомления о правах

¹ *Шутилина О. А.* Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 140.

² *Пивоваров Д. В.* Административное задержание как мера обеспечения производства, применяемая сотрудниками полиции // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 80.

³ По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е. С. Сизикова: постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2016 г. № 25-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О внесении изменения в статью 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 29 декабря 2017 г. № 456-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

и обязанностях задержанного (ч. 5 ст. 27.3 КоАП РФ), «малопонятной и неоднозначной»¹.

Системный анализ норм КоАП РФ об административном задержании позволяет выделить лишь одно право задержанного: на уведомление в кратчайшие сроки родственников, администрации по месту его работы или учебы, защитника (ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ).

С момента своего задержания лицо, в соответствии с Федеральным законом, вправе пользоваться услугами защитника.

При применении ч. 3 ст. 25.5 КоАП РФ необходимо учитывать, что, поскольку КоАП РФ определяет форму удостоверения полномочий только адвоката, не регулируя вопрос оформления полномочий иных лиц в качестве защитника на участие в деле, данный вопрос должен решаться применительно к общим положениям ч. 2 ст. 53 ГПК РФ².

Часть 5 ст. 14 ФЗ «О полиции» расширяет перечень указанных лиц за счет переводчика. Безусловно, задержанные лица, не владеющие языком, на котором ведется производство, имеют право на получение объективной информации. В то же время в практической деятельности возникают сложности в обеспечении переводчиком, владеющим редким языком. В этой связи мы поддерживаем предложение о создании банка данных о лицах, которые обладают специальными познаниями в области иностранных языков³ и могут оказать потенциальную помощь в качестве переводчика. Кроме того, необходима проработка механизма оплаты их труда⁴.

Часть 7 ст. 14 ФЗ «О полиции» указывает на право задержанного на один телефонный разговор, т. е. право на неопределенное количество телефонных звонков до успешного соединения с абонентом, которого он вызывает (близким родственником или близким лицом), с целью уведомления о своем задержании и месте нахождения.

Представляется, что данные права должны быть продублированы в КоАП РФ и перечислены в формализованном бланке протокола об административном задержании.

¹ Хорьков В. Н. Административное задержание: спорные вопросы законодательного регулирования // Современное право. 2015. № 3. С. 85.

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

³ Макарейко Н. В. Задержание в системе мер пресечения, применяемых полицией // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 2 (15). С. 139.

⁴ Бунова И. И. Об участии переводчика в ходе оказания международной правовой помощи по уголовным делам // Российский следователь. 2017. № 7. С. 15–17.

Кроме того, безусловной поддержки заслуживает позиция С. Н. Махиной о том, что в КоАП РФ должны быть закреплены обязанности задержанных лиц¹. К таким обязанностям могут быть отнесены: выполнение законных распоряжений сотрудника полиции, обязанность несовершеннолетнего сообщать информацию о своих родителях (законных представителях) и т. п.

В ч. 8 ст. 14 ФЗ «О полиции» предоставляются дополнительные права несовершеннолетним, установлена обязанность сотрудников полиции при задержании несовершеннолетнего незамедлительно уведомить об этом его родителей или законных представителей, что, на наш взгляд, требует приведения ч. 4 ст. 27 КоАП РФ в соответствие с данной нормой.

Рассмотренные права и обязанности соответствуют требованиям норм международного права, которые определяют, что при содержании несовершеннолетних в полиции необходимо учитывать их правовой статус, возраст, их уязвимость и уровень зрелости, сообщать им незамедлительно в доступной форме права и гарантии. «При допросе несовершеннолетнего в полиции, как правило, должны присутствовать его родители / законный представитель или другой взрослый, знающий ребенка. Также несовершеннолетнему должно быть предоставлено право на свидания с адвокатом и доктором...»².

К сожалению, форму и порядок уведомления закон не определяет, поэтому считаем, что данный пробел необходимо восполнить. В связи с повсеместной распространенностью телефонной связи полагаем, что это должно делаться по телефону (мобильному, служебному) до удачного соединения с одним из родителей либо законным представителем. В случаях задержания несовершеннолетнего в небольших населенных пунктах либо на небольшом расстоянии от места жительства (работы) уведомляемых лиц сотрудник полиции может это сделать лично.

На необходимость регулирования данных правоотношений указывает анализ материалов судебной практики. Например, Люблинским районным судом г. Москвы были признаны законными действия инспектора отдела по делам несовершеннолетних 1-го городского отдела милиции г. Мытищи по осуществлению задержания, доставления и направления на медицинское освидетельство-

¹ Махина С. Н. Указ. соч. С. 21.

² О новых подходах к преступности среди несовершеннолетних и о значении правосудия по делам несовершеннолетних: Рекомендация Комитета министров государствам-членам Совета Европы, принятая 24 сентября 2003 г. на 853-м заседании Комитета министров на уровне представителей министров // СПС «КонсультантПлюс».

вание несовершеннолетней, т. к. из материалов дела следовало, что последняя сама отказалась звонить своим родителям, а инспектору отказалась дать номера телефонов родителей¹.

Изучение дел об административных правонарушениях показало, что типичные нарушения в деятельности полиции при доставлении связаны с процессуальным оформлением протоколов о задержании.

1. При отражении времени задержания указывается время фактического ограничения свободы, а не время начала задержания (доставления лица в соответствующий отдел (отделение) МВД России либо его вытрезвления).

2. Время начала и окончания задержания отмечается только в часах, без указания минут.

3. Не указываются мотивы задержания либо вместо мотивов указываются основания задержания (подозрение в совершении административного правонарушения) или цели (необходимость составления протокола об административном правонарушении).

4. Протокол об административном задержании не имеет подписи задержанного лица либо записи об отказе подписывать протокол.

Право направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования являлся необходимым для подтверждения либо опровержения факта совершения административного правонарушения и объективного рассмотрения дела, предоставлено сотрудникам полиции п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции».

В 2014 г. данная мера была установлена ст. 27.12.1 КоАП РФ², явившись логическим продолжением нормы, содержащейся в ст. 27.12 КоАП и распространявшейся на правоотношения, связанные с управлением транспортными средствами.

Следовательно, в действующем административно-деликтном законодательстве можно выделить два вида медицинского освидетельствования на состояние опьянения:

1) лиц, управляющих транспортным средством соответствующего вида (ст. 27.12 КоАП РФ);

¹ Архив Люблинского районного суда г. Москвы. 2011. Дело № 2-5877-11.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4228.

2) иных лиц по делам об административных правонарушениях, не связанных с транспортной безопасностью (ст. 27.12.1 КоАП РФ).

Если в ст. 27.12 цель применения медицинского освидетельствования представляется достаточно ясной – подтверждение обоснованности пресекательной меры, состоящей в отстранении от управления транспортным средством лица, которое несет в себе потенциальную угрозу для всех участников дорожного движения, то цель меры, предусмотренной ст. 27.12.1, не является столь очевидной, и принятие решения о ее применении зависит от субъективного усмотрения сотрудника полиции¹.

Исходя из смысла закона, применение указанной меры необходимо при квалификации правонарушений, в которых состояние опьянения выступает обязательным признаком состава (ст. 6.9, ч. 4.1, 4.2 ст. 20.8, ст. 20.22 КоАП), а также при установлении одного из обстоятельств, отягчающих административную ответственность (п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП).

А. Ю. Соколов считает, что такая необходимость возникает при исчислении срока административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения (ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ)², т. е. одна из мер обеспечения применяется для реализации другой меры.

В. И. Сургутсков, Д. В. Пивоваров совершенно справедливо считают, что не все лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, должны быть направлены на медицинское освидетельствование³.

Полагаем необходимым заметить, что применение рассматриваемой меры к несовершеннолетним сопряжено со значительными правоограничениями, финансовыми затратами, связанными с их доставлением в медицинские учреждения, дополнительной психоэмоциональной нагрузкой на лиц, не достигших возраста административной ответственности. В силу этого выступаем против тотального освидетельствования несовершеннолетних на состояние

¹ Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 31.

² Соколов А. Ю. Унификация процедуры проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения в производстве по делам об административных правонарушениях: история вопроса, проблемы и перспективы // Современное право. 2012. № 11. С. 96.

³ Сургутсков В. И., Пивоваров Д. В. О совершенствовании правового регулирования применения полицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 115.

опьянения и настаиваем на закреплении критерия, по которому возможно осуществление данной меры принуждения.

На наш взгляд, в качестве единственной цели данной меры целесообразно установить закрепление доказательств по административным правонарушениям, в конструкции которых состояние опьянения выступает обязательным элементом.

При проведении медицинского освидетельствования на состояние наркотического и токсического опьянения в отношении несовершеннолетних следует учитывать предусмотренные законодательством особенности.

Так, в п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено императивное правило о том, что *при медицинском освидетельствовании несовершеннолетнего в целях установления состояния наркотического либо иного токсического опьянения*¹ необходимо получить информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство от одного из родителей или иного законного представителя.

Право на информированное добровольное согласие выражается в том, что перед осуществлением медицинского вмешательства медицинской организацией запрашивается согласие на оказание медицинских услуг на основании предоставления медицинским работником в доступной форме информации о целях, методах оказания медицинской помощи, возможных рисках и т. п.

Порядок дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство определен приказом Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н².

На наш взгляд, введение аналогичного порядка для медицинского освидетельствования несовершеннолетних на состояние алкогольного опьянения может усложнить процедуру привлечения родителей (законных представителей) к административной ответственности, прежде всего по ст. 20.22 КоАП РФ, путем создания дополнительных процессуальных трудностей получения доказательств по делу, привести к необоснованному увеличению числа

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

² Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства: приказ Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н (ред. от 10 августа 2015 г.) // Рос. газ. 2013. 5 июля.

несовершеннолетних лиц, избежавших профилактического воздействия со стороны ОВД.

В этой связи заслуживает поддержки позиция Д. А. Газизова, считающего, что законодатель должен был распространить правило, содержащееся в п. 4 ч. 9 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ, допускающее медицинское вмешательство без согласия в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление, и лиц, совершивших административные правонарушения¹, с учетом указания четкой цели в ст. 27.12.1 КоАП РФ.

Постановлением Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37 утверждены Правила направления на медицинское освидетельствование лиц, совершивших административные правонарушения (кроме лиц, управляющих транспортным средством)².

Пункт 5 данных Правил предусматривает порядок извещения родителей или законных представителей при направлении на медицинское освидетельствование несовершеннолетнего³, вступая в противоречие с п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 323-ФЗ, предусматривающим их согласие при нахождении несовершеннолетних в наркотическом и токсическом опьянении.

Направлять гражданина на освидетельствование имеют право должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ).

О направлении на освидетельствование составляется протокол, копия которого вручается направляемому лицу.

Перед тем как отправить нарушителя в медицинское учреждение, должностное лицо обязано предпринять меры к установлению его личности. Сведения об отсутствии документов у лица, подлежащего медицинскому освидетельствованию, а также об официальном источнике информации, с помощью которого в этом случае должностным лицом установлена его личность, указываются в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование. Если гражданин отказывается проходить освидетельствование, протокол все равно составляется, но в нем ставится отметка об отказе в присутствии двух понятых.

¹ Газизов Д. А. Некоторые проблемы правового регулирования медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения как меры производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 37.

² Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37 // Рос. газ. 2015. 4 фев.

³ Там же.

Согласно Правилам нарушитель направляется на освидетельствование, «если имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения»¹.

В настоящее время список оснований (критериев) более короткий по сравнению с ранее действовавшим актом² и актом, регулирующим данную процедуру в отношении водителя транспортного средства³, и содержится в п. 6 приказа Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н⁴.

Медицинское освидетельствование проводится в медицинских учреждениях, имеющих лицензию на проведение освидетельствования на состояние опьянения.

В настоящее время медицинское освидетельствование на состояние опьянения в основном проводится в наркологических диспансерах и крупных медицинских организациях (краевых, областных, районных больницах), имеющих соответствующие лицензии. В этой связи возникают трудности с проведением медицинского освидетельствования в сельской и труднодоступной местности.

Например, в Республике Карелия функционирует только одна химико-токсикологическая лаборатория, которая дислоцируется в Петрозаводске. В этой связи в районах с удаленностью от города до 500 км врачи проводят экспресс-анализ, на основании которого выдают окончательное заключение, которое судом не может быть признано допустимым доказательством, либо выдают заключение о состоянии одурманивания, а не опьянения, что не образует состава правонарушения.

Так, основанием для отмены постановления о наложении штрафа по делу об административном правонарушении явилось то, что результаты освидетельствования несовершеннолетнего на состояние опьянения, полученные с использованием «Алкотестера», не являлись допустимым доказательством, подтверждающим совершение административного правонарушения, т. к. были получены с нарушением требований законодательства⁵.

¹ Там же.

² О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения: приказ Минздрава РФ от 14 июля 2003 г. № 308 (ред. от 18 декабря 2015 г.) // Рос. газ. 2003. 24 июля.

³ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (ред. от 10 сентября 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава РФ от 18 декабря 2015 г. № 933н (ред. от 25 марта 2019 г.) // Рос. газ. 2016. 23 марта. Приложение 8.

⁵ Архив Корткеросского районного суда Республики Коми. 2012. Дело № 12-5/2012.

На наш взгляд, для реализации принципа экономичности и оперативности производства по делам об административных правонарушениях необходимо упростить процедуру освидетельствования несовершеннолетних на состояние алкогольного опьянения, если таковое не выступает обязательным признаком, образуя самостоятельный состав правонарушения (ст. 6.9, 20.22 КоАП).

Считаем, что установление состояния опьянения как обстоятельства, отягчающего административную ответственность несовершеннолетних, необходимо производить по упрощенной форме, например с использованием приборов для определения паров спирта в выдыхаемом воздухе, тем самым избавив правоприменителя от достаточно сложной и ненужной процедуры. Но слово здесь, конечно, за законодателем.

А. И. Елистратов называл административное принуждение привилегией «прямого действия», заключающейся в возможности администрации использовать принудительные меры «по собственному почину, без предварительного судебного постановления, устанавливающего закономерность данного требования»¹.

Д. Н. Бахрах разграничил виды принуждения по отраслевому признаку – уголовное, административное, гражданско-правовое, служебно-дисциплинарное, самостоятельное процессуальное принуждение².

А. И. Каплунов выделяет следующие правовые формы государственного принуждения: предупреждение, пресечение, правовосстановление, процессуальное обеспечение, юридическая ответственность (наказание)³.

Раскрывая сущность административно-предупредительных мер, отметим, что они являются формой административного принуждения в сфере общественной безопасности профилактического характера, направлены на превенцию правонарушений и их отрицательных последствий. В данных мерах проявляется предусмотрительность, стремление упредить опасность при наличии определенных презумпций.

Арсенал методов воздействия не ограничивается сугубо правовыми и включает в себя социально-бытовые, педагогические, психологические, медицинские и др.

¹ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. С. 101.

² Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособие. Пермь, 1969. С. 26–30.

³ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика. СПб., 2004. С. 50–51.

И. И. Веремеенко классифицировал административно-предупредительные меры, исходя из направленности их воздействия:

- 1) меры индивидуального характера;
- 2) меры территориального характера¹.

По содержанию воздействия предупредительные меры индивидуального характера могут иметь в качестве адресата потенциальную жертву правонарушений (виктимологическая профилактика) либо потенциального правонарушителя.

В ходе дальнейших рассуждений мы будем рассматривать применение полицией правовых мер индивидуального характера в отношении потенциальных правонарушителей.

Легальное определение индивидуальной профилактической работы содержится в ст. 1 ФЗ № 120-1999 г. Она понимается как деятельность «по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий»².

Полицейская модель индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними может быть охарактеризована следующими признаками:

- 1) базируется на презумпции о возможности общественно вредного поведения определенных субъектов, обоснованной длительным наблюдением социальной действительности, обобщенной юридической наукой и воплощенной в законодательстве;

- 2) применяется только при наличии оснований, указанных в законе, в предусмотренном процессуальном порядке;

- 3) состоит в реализации властных, односторонних действий со стороны уполномоченных органов (должностных лиц), которые проявляются в наличии соответствующих полномочий: вторгаться в определенные сферы жизнедеятельности контролируемого без его согласия, давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания, непосредственно применять в определенных случаях меры административного принуждения, ставить вопрос о применении государственного принуждения перед иными компетентными органами;

- 4) связана с противоправными деяниями лиц и (или) необходимостью предотвратить такие деяния.

¹ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 70.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» она «обязана выявлять причины преступлений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению (осуществлять общую профилактику); выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу (индивидуальную профилактику)»¹.

Традиционные взгляды на проведение индивидуальной профилактической работы подразделениями полиции связываются с постановкой определенной категории лиц на учет², что находит отражение в ведомственных правовых актах³.

По общему правилу, согласно п. 13 ч. 1 ст. 5 и п. 1 ч. 1 ст. 21 ФЗ № 120-1999 г., индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних проводят ПДН ОВД⁴, которые организуют ее после совершения противоправного деяния.

Начальник ОВД обладает правом при определенном условии (наличии в штатном расписании только одной должности сотрудника ПДН) и определенных обстоятельствах (его временной нетрудоспособности, пребывании в командировке, отпуске, на обучении) обязанности по проведению индивидуальной профилактической работы возлагать на сотрудников других подразделений (предпочтительно – на участковых уполномоченных полиции) с установлением соответствующей выплаты⁵.

Сотрудники ПДН при индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними выполняют типовые действия.

При постановке несовершеннолетнего на учет сотрудники ПДН обеспечивают приобщение к учетно-профилактическим делам и карточкам документов, перечисленных в приложениях 3

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Гришаков А. Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 48–53.

³ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205; Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (ред. от 31 декабря 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ П. 16 Инструкции ПДН.

и 4 к Инструкции. Данные документы приобщаются в хронологическом порядке.

С несовершеннолетними, указанными в пп. 73.1–73.4 Инструкции, первоначальную беседу проводит руководитель ОВД или его заместитель, что отражается справкой (приложение 18 к Инструкции). В справке необходимо указать дату проведения беседы. Результаты беседы сотрудника ПДН находят отражение в первоначальных объяснениях несовершеннолетнего, его законных представителей. Кроме того, в объяснениях следует отразить информацию, необходимую для заполнения учетной документации и организации индивидуально-профилактической работы.

В объяснении несовершеннолетнего должны быть отражены: 1) состав его семьи с указанием места работы или учебы всех членов семьи, их телефонов; 2) отношения в семье, сведения о родственниках, с которыми подросток поддерживает отношения, с выявлением их места проживания; сведения об имеющейся у семьи недвижимости, в том числе загородных домах, дачах и проч.; 3) совершенное подростком деяние, обстоятельства его совершения, отношение ребенка к совершенному; 4) место, график работы или учебы, отношение к работе или учебе; 5) круг друзей и знакомых несовершеннолетнего, места совместного времяпрепровождения; 6) навыки, имеющиеся у подростка (например, вождения автомобиля, мотоцикла), сведения о кружках, секциях, которые подросток посещает, посещал или желает посещать; 7) сведения о вредных привычках подростка.

В объяснениях законного представителя несовершеннолетнего отражаются: 1) сведения о причинах и условиях совершения подростком деяния, отношение законного представителя к произошедшему; 2) круг общения подростка, лица, оказывающие на него положительное и отрицательное влияние; 3) сведения об осуществлении законным представителем контроля за несовершеннолетним по месту учебы или работы; 4) наличие у подростка свободных денежных средств; 5) наличие у него вредных привычек, отношение к ним законного представителя, принятые меры по их преодолению; 6) сведения о предыдущих правонарушениях несовершеннолетнего.

Представляется недопустимым при постановке на учет ограничиваться приобщением к УПД (УПК) копий объяснений, ранее взятых при проведении первоначальной проверки, рассмотрении заявления, сообщения и т. д.

При осуществлении дальнейшей работы несовершеннолетний или члены его семьи опрашиваются ежеквартально. При постановке несовершеннолетних на учет сотрудниками ПДН извещаются медицинские организации – о подростках, употребляющих алко-

гольную и (или) спиртосодержащую продукцию, употребляющих без назначения врача наркотические средства или психотропные вещества либо употребляющих одурманивающие вещества.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Федерального закона № 120-99 г., п. 23.7 Инструкции сотрудники ПДН незамедлительно информируют: 1) орган прокуратуры – о нарушении прав и свобод несовершеннолетних; 2) комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемую органом местного самоуправления, – о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; 3) орган опеки и попечительства – о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию; 4) орган управления социальной защитой населения – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении; 5) орган управления здравоохранением – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением алкогольной и (или) спиртосодержащей продукции, наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманивающих веществ; 6) орган управления образованием – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях; 7) орган по делам молодежи – о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в связи с этим в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости. В сообщениях, направляемых в территориальные органы и учреждения системы профилактики, должны содержаться сведения о причинах и условиях нахождения несовершеннолетнего, его семьи в социально опасном положении, а также предложения по организации работы с подростком. Необходимо отметить, что профилактическую работу с несовершеннолетним осуществляют не только сотрудники ПДН, но и сотрудники УР, УУП. В трехдневный срок в эти службы направляется информация о постановке подростка на учет с указанием даты и оснований постановки, краткой характеристики подростка, причин и условий совершения им

противоправного деяния. По достижении несовершеннолетним возраста 16 лет к УПК или УПД приобщается лист ежемесячных проверок по информационно-справочным учетам о совершении им административных правонарушений.

При каждом факте совершения подростком повторных правонарушений он и его законные представители опрашиваются, объяснения приобщаются к учетно-профилактической документации. По каждому выявленному факту совершения правонарушений условно осужденными подростками незамедлительно направляется информация в уголовно-исполнительную инспекцию. При постановке подростка на учет также запрашиваются характеризующие данные на него. В большинстве случаев это характеристики с места учебы подростка. Если несовершеннолетний не работает и не учится, характеризующие данные могут быть предоставлены администрацией района, представителями общественности, УУП. При осуществлении профилактической работы сотруднику ПДН необходимо познакомиться с классным руководителем, мастером производственного обучения несовершеннолетнего либо его руководителем по месту работы. Результаты оформляются в виде объяснения либо рапортом.

При осуществлении профилактической работы с несовершеннолетними с заведением УПД на каждый квартал составляется план индивидуально-профилактической работы. План утверждается руководителем ОВД, в необходимых случаях согласовывается с начальником уголовно-исполнительной инспекции. Реализация всех мероприятий отражается в УПД. В плане обязательно делаются отметки об исполнении с указанием листов дела, в которых отражено исполнение мероприятий. При составлении листа сведений о лицах, с которыми общается несовершеннолетний, указывается характер их влияния на подростка. Здесь же указываются места концентрации подростков.

Схема связей может и должна корректироваться и дополняться. В УПД отражаются мероприятия по блокированию отрицательных связей, привлечению к профилактической работе лиц, оказывающих на несовершеннолетнего положительное воздействие.

Целесообразно приобщать к УПД копию свидетельства о рождении, а по достижении 14 лет – и копию паспорта.

В заключение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. Взаимосвязанными целями административного наказания несовершеннолетних являются: предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителями (частная превенция), так и иными лицами (общая превенция), а также уголовных преступлений.

2. На основании анализа совокупных данных определена потребность в более четкой регламентации отдельных обеспечительных мер при производстве по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних – доставление, задержание, медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

3. Индивидуальная профилактическая работа полиции с несовершеннолетними является административно-принудительным правоотношением. Модель такой работы базируется на презумпции возможности общественно вредного поведения определенных субъектов. Реализуется только при наличии оснований, указанных в законе, в предусмотренном процессуальном порядке и состоит во властных, односторонних действиях со стороны уполномоченных сотрудников полиции (как правило – ПДН, ЦВСНП, УУП), заключающихся во вторжении в определенные сферы жизнедеятельности контролируемого без его согласия и возможности непосредственно применять административное принуждение.

§ 2. Особенности организации административной деятельности полиции на транспорте по предупреждению правонарушений несовершеннолетних

В ранее изданном учебном пособии о правовом и организационном обеспечении деятельности ПДН не раскрывались вопросы деятельности территориальных органов внутренних дел МВД России на транспорте в силу специфичности объектов их обслуживания и рамок проведенного исследования¹.

По оценкам экспертов, транспортная система России в обозримом будущем может занять важное геополитическое положение в мире, что во многом предопределяет ее стратегию и политику экономического развития в ближайшие десятилетия. В условиях глобализации конкуренции на рынках капиталов, товаров и услуг происходят масштабные изменения в области организации грузовых и пассажирских перевозок, что, в свою очередь, обуславливает повышение требований не только к качеству и доступности транспортного обслуживания, но и в обязательном порядке к системе транспортной безопасности².

Учитывая исключительную важность бесперебойной работы объектов транспортной сферы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации к одному из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности государства относит совершенствование функционирования транспортной инфраструктуры.

Транспортный комплекс страны, ввиду своей сложности и многообразия, представляет собой специфический объект правоохраны. В свою очередь, не меньшей спецификой обладает оперативно-служебная деятельность системы ОВД на транспорте, выстроенной по вертикали соподчинения, в организации которой существует ряд проблем, обусловленных разными факторами.

В области реализации правовых мер, направленных на обеспечение транспортной безопасности, ведущая роль принадлежит Министерству транспорта Российской Федерации. Однако необходимо отметить, что МВД России принимает непосредственное участие

¹ Ускова А. С., Кирюхин В. В. Правовое и организационное обеспечение деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 2017.

² Пестов Н. Н., Кирюхин В. В., Янченко И. Л. Обеспечение органами внутренних дел правопорядка на транспорте: исторические, правовые и организационные аспекты: монография. М., 2019. С. 7.

в разработке ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты обеспечения данного вида правоохранительной деятельности.

В соответствии с приказом МВД России от 21 декабря 2015 г. № 1203¹ на транспортную полицию возложена обязанность выносить заключения о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Полиции дополнительно предоставлено право участвовать в проверках, проводимых Ространснадзором в области транспортной безопасности с применением тест-предметов и тест-объектов.

При осложнении оперативной обстановки силами ОВД на транспорте осуществляется блокирование аварийных зон, обеспечивается порядок при эвакуации граждан, оказывается помощь аварийно-спасательным службам.

В оперативном обслуживании ОВД на транспорте находятся: 17 железных дорог эксплуатационной протяженностью свыше 92,8 тыс. км, на которых расположено свыше 13,5 тыс. остановочных пунктов, в том числе более 5,3 тыс. железнодорожных станций и 1,2 тыс. железнодорожных вокзалов, порядка 9,2 тыс. железнодорожных переездов и свыше 1,8 тыс. грузовых станций; 172 объекта воздушного транспорта, в том числе 77 международных и 59 аэропортов федерального значения, 83 других аэропорта и аэродрома; судоходные части рек протяженностью более 56 тыс. км, на которых расположено 18 речных пароходств и 124 речных порта; 83 объекта морского транспорта, из них 76 морских портов и 7 морских пароходств.

Самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, является Главное управление на транспорте МВД России.

В установленном порядке оно осуществляет взаимодействие с органами, организациями и подразделениями МВД России, соответствующими подразделениями правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, с общественными объ-

¹ О порядке выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности: приказ МВД России от 21 декабря 2015 г. № 1203 // СПС «Гарант».

единениями и организациями, а также, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, – с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями.

Принципами совершенствования в данном направлении являются:

- комплексный подход – приоритет интегрированного взаимодействия сил обеспечения транспортной безопасности;
- плановость, разработка, утверждение и реализация последовательных согласованных мер;
- научная обоснованность;
- разграничение компетенции и ответственности.

К специфике объектов транспорта относят следующие факторы, влияющие на организацию деятельности ОВДТ: круглосуточный режим работы транспорта; концентрацию грузопотока и пассажиропотока на ограниченной территории; скоротечность событий и явлений; сезонные, временные, климатические и другие условия, влияющие на интенсивность движения подвижного состава и пассажиропотока; непродолжительность пребывания подвижного состава, грузов и пассажиров на станциях, в аэропортах и портах.

Деятельность линейных подразделений МВД России на транспорте в силу специфичности объектов обслуживания не включает в себя индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними в форме постановки их на профилактический учет.

Теория и практика предупреждения правонарушений свидетельствует, что эффективная реализация данной государственной функции возможна при наличии не только специализированной нормативной правовой базы, но и системного подхода.

Одним из структурных подразделений Главка является Управление обеспечения охраны общественного порядка Главного управления на транспорте МВД России (далее – Управление). В числе основных функций и полномочий Управления – организация в пределах своей компетенции предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, профилактика детского травматизма на объектах транспорта.

Базовую нагрузку по осуществлению данных полномочий берут на себя входящие в структуру Управления отдел организации ООП, отделы организации ППС, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, организации дознания и применения административного законодательства.

Если выделить профиль деятельности этих подразделений по линии предупреждения безнадзорности и правонарушений несо-

вершеннолетних, профилактики детского травматизма на объектах транспорта, то существующий регламент реализации их практической компетенции определен в следующей совокупности и последовательности:

- определяется порядок организации работы нарядов полиции линейных управлений, отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (далее – ЛУ (ЛО) и работников железнодорожного транспорта, а также их права и обязанности по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан на объектах железнодорожного транспорта;

- осуществляется комплексное обеспечение общественного порядка, предупреждения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, обеспечение безопасных условий для проезда пассажиров и нормального функционирования объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта;

- на период проведения летнего курортного сезона, Общероссийской новогодней елки, крупных общественно-политических, спортивных и массовых мероприятий из числа сотрудников полиции ЛУ (ЛО) и работников железнодорожного транспорта создаются посадочные группы.

В своей совместной деятельности сотрудники полиции и работники железнодорожного транспорта, входящие в состав посадочных групп, руководствуются Конституцией РФ, федеральными законами «О полиции», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «О транспортной безопасности», иными федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ, Уставом ППСП, иными нормативными правовыми актами МВД России.

Работники железнодорожного транспорта назначаются в состав посадочных групп в соответствии с графиками работы, которые ежемесячно предоставляются в ЛУ (ЛО).

Основными задачами сотрудников полиции, входящих в состав посадочных групп, являются: обеспечение правопорядка на объектах транспорта; обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в местах несения службы; выявление и задержание лиц, совершивших преступления и скрывающихся от следствия и суда; оказание содействия подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность.

Посадочные группы выполняют следующие функции: защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств; оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений

и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для жизни и здоровья; задержание лиц, совершивших преступления, по «горячим следам»; предотвращение преступлений и административных правонарушений; обеспечение правопорядка при массовых мероприятиях; совместно с другими подразделениями территориальных органов МВД России принятие неотложных мер по спасению людей и оказанию им в установленном порядке доврачебной помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных обстоятельствах; взаимодействие с гражданами по вопросам ООП и ООБ; участие в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и иных правонарушений.

Деятельность посадочных групп на вокзалах, вокзальных комплексах и железнодорожных станциях организуется начальниками ЛУ (ЛО) с учетом интенсивности движения пассажирских поездов дальнего следования и пригородного сообщения, а также складывающейся оперативной обстановки.

Перед выходом на службу в составе посадочной группы ее члены в обязательном порядке проходят инструктаж. Форма их одежды определяется руководителем ЛУ (ЛО) в зависимости от складывающейся оперативной обстановки. Оперативное руководство в течение суток осуществляется дежурными частями ЛУ (ЛО).

Основной формой организации деятельности посадочных групп в сфере пассажирских перевозок является отработка пассажиропотока на посадочных платформах, выходов из тоннелей, расположенных на платформах, пешеходных мостов, выходящих на платформы в период прибытия, стоянки и убытия пассажирских поездов дальнего следования и пригородного сообщения.

На платформах и перронах члены посадочных групп во взаимодействии с сотрудниками нарядов сопровождения поездов участвуют в отработке пассажиропотока во время стоянки и отправления поезда.

На проводимых занятиях сотрудники полиции, привлекаемые к отработке поездов в составе посадочных групп, знакомятся с техническим устройством различных вагонов, расположением в них тех или иных систем обеспечения, их назначением, общими принципами работы.

Сотрудники ЛУ (ЛО), входящие в состав посадочных групп, должны знать расположение участка железной дороги, вокзала, вокзального комплекса и железнодорожной станции, дислокацию ближайших нарядов полиции, в том числе территориальных органов МВД России, и схему связи с ними, правила перевозки пассажиров

и виды проездных документов, основные должностные обязанности работников транспорта, а также особенности и места вероятного совершения преступлений и административных правонарушений на объектах транспорта, приемы маскировки преступников.

Члены посадочных групп должны тщательно и внимательно разбираться на месте с нарушителями общественного порядка, при необходимости доставлять их в дежурные части ЛУ (ЛО) для разбирательства.

Сотрудники полиции, входящие в состав посадочных групп, обязаны поддерживать связь с оперативными дежурными по ЛУ (ЛО), немедленно докладывать обо всех происшествиях, а также о принятых мерах.

Старший посадочной группы обязан: организовать деятельность посадочной группы; добиваться последовательного выполнения заданий, поставленных перед посадочной группой и каждым ее членом; незамедлительно исполнять все распоряжения и указания оперативного дежурного ЛУ (ЛО), который осуществляет оперативное руководство посадочной группой; поддерживать с ним постоянную связь; принимать решения и меры по пресечению правонарушений, выявленных им лично или членами посадочной группы, а также по обращениям пассажиров.

Оперативные дежурные ЛУ (ЛО), в свою очередь, обязаны информировать посадочные группы об изменениях обстановки, ориентировать их о совершенных на участке обслуживания происшествиях, приметах преступников, а также ставить посадочным группам дополнительные задачи.

Члены посадочной группы обязаны: выполнять все указания и распоряжения старшего посадочной группы; принимать меры к поддержанию правопорядка, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений; устанавливать и задерживать лиц, пытающихся войти в доверие к пассажирам с целью совершения преступлений в отношении них; устанавливать и задерживать лиц, находящихся в розыске за совершение преступлений; не допускать посадку, высадку пассажиров на ходу поезда и с противоположной стороны от перрона, самовольный проезд в грузовых поездах, а также хождение граждан по железнодорожным путям в неустановленных местах; предупреждать и пресекать подкладывание посторонних предметов на рельсы, повреждение средств сигнализации и связи; оказывать необходимую помощь работникам железнодорожного транспорта, работникам частных охранных организаций и ведомственной охраны в предотвращении хищений имущества; при крушениях, авариях, стихийных бедствиях.

ях, пожарах и других чрезвычайных ситуациях незамедлительно докладывать об этом оперативному дежурному ЛУ (ЛО), принимать меры к спасению людей; по прибытии поезда на конечный пункт назначения, после высадки пассажиров, выгрузки багажа осматривать вагоны пассажирского поезда и принимать меры к сохранности забытых вещей. Обнаруженные при осмотре забытые или утерянные вещи оформляются уполномоченными должностными лицами в соответствии с правилами перевозок пассажиров, действующими на железнодорожном транспорте, а ценности и документы сдаются по акту в дежурную часть ЛУ (ЛО). В случае обнаружения признаков совершения преступления или административного правонарушения старший посадочной группы докладывает об этом оперативному дежурному ЛУ (ЛО), проводит необходимые первоочередные оперативно-разыскные мероприятия.

При осуществлении совместной деятельности сотрудники полиции и работники железнодорожного транспорта, входящие в состав посадочных групп, с целью предотвращения террористических актов обязаны: выявлять граждан, имеющих при себе сумки, свертки и другие предметы, которые они пытаются передать другим гражданам, членам поездных бригад, оставить их в местах скопления пассажиров или избавиться от них иным способом; при работе в пассажиропотоке обращать особое внимание на граждан, проявляющих настороженность, беспокойство, старающихся избежать контакта с сотрудниками полиции, или с иными отклонениями в поведении, вызывающими подозрение; обращать внимание на автотранспортные средства, припаркованные вблизи охраняемых объектов, особенно на автомобили с нечеткими или нестандартными номерными знаками, для последующей передачи сведений в дежурную часть ЛУ (ЛО); уделять особое внимание осмотру мест возможной установки взрывных устройств (кассовые залы, залы ожидания, комнаты отдыха и др.); проводить разъяснительные беседы с работниками транспорта.

При обнаружении бесхозных подозрительных предметов: незамедлительно сообщить оперативному дежурному ЛУ (ЛО); все дальнейшие действия осуществлять только под его руководством и в соответствии с распоряжениями вышестоящих начальников; не прикасаясь к предмету, провести визуальный осмотр: если это чемодан, сумка и аналогичная ручная кладь, принять меры к установлению владельца; обеспечить охрану места обнаружения предмета, предварительно обеспечив удаление пассажиров на безопасное расстояние; принять меры к установлению возможных свидетелей, записать их фамилии, место жительства и другие необходимые дан-

ные; по прибытии следственно-оперативной группы доложить об известных обстоятельствах обнаружения; при получении от граждан подозрительных находок поместить их в безопасное место и изолировать к ним доступ. Категорически запрещается сообщать об угрозе террористического акта посторонним лицам, а также осуществлять какие-либо самостоятельные действия с обнаруженным предметом.

Результаты работы посадочных групп учитываются и оцениваются руководителями ЛУ (ЛО) ежедневно при подведении итогов работы за сутки.

Учет работы посадочных групп отражается в постовой ведомости, ежемесячно анализируется в каждом линейном подразделении и один раз в квартал рассматривается на совещании при начальнике ЛУ (ЛО).

Гармоничным сегментом в структуре отдела организации ООП Управления Главка находится группа организации деятельности ПДН, функционально обеспечивающая в пределах своей компетенции деятельность УТ МВД России по ФО, Восточно-Сибирского и Забайкальского ЛУ МВД России на транспорте по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, профилактике детского травматизма на объектах транспорта.

Группа организации деятельности ПДН образовалась в транспортном Главке в 1995 г. как структурная единица совместно с подразделением дознания. С этого момента трансляция управленческих решений из Главка в подразделения на места происходит через профильные отделы, отделения, группы ПДН УТ, ЛУ (ЛО) МВД России на транспорте.

Общая штатная численность ПДН ОВДТ по нормативам, установленным МВД России, составляет 820 чел.¹

Созданная в Российской Федерации законодательная основа для урегулирования системы правоотношений всех органов, учреждений и организаций в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом региональных возможностей и особенностей для ОВД на транспорте дополнительно определяется требованиями Федерального закона «О транспортной безопасности»². Уровень ответственности за обеспечение транс-

¹ Раздел 11 формы «18» (180) статистической отчетности ГИАЦ МВД России за январь-июнь 2019 г.

² О транспортной безопасности: федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

портной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры установлен Указом Президента РФ в 2018 г.¹

Характеризуют административную деятельность ОВДТ по профилактике правонарушений несовершеннолетних статистические данные².

Так, за первое полугодие 2019 г. направлено должностным лицам ОВДТ 29 552 письменных сообщения по вопросам совершенствования деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорных и правонарушителей.

В ОВДТ доставлено 18 073 несовершеннолетних, в том числе 14 450 правонарушителей. Основная часть нарушений – по ст. 11.15, ст. 11.1, ч. 5 ст. 11.1, ст. 11.17, ч. 1 ст. 17 КоАП РФ «за повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования», «за действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте», «проход по железнодорожным путям в неустановленных местах».

Подразделения ПДН ОВДТ совместно с территориальными органами внутренних дел, подразделениями субъектов транспортной инфраструктуры регулярно проводят оперативно-профилактические операции «Безнадзорные дети», «Перегон», «Осторожно: поезд!», «Дети улиц», «Бродяга», «Вокзал», «Лидер», «Неформал». Во взаимодействии с поездными и локомотивными бригадами сотрудники полиции выявляют безнадзорных подростков на транспортных объектах, пресекают факты повреждения ими подвижного состава, оборудования, средств сигнализации и связи.

Предупреждение детской безнадзорности и беспризорности, своевременное выявление и удаление с объектов транспорта детей, находящихся без присмотра, выявление лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, предупреждение детского травматизма, проведение разъяснительной работы в оздоровительных учреждениях для несовершеннолетних о безопасном поведении детей и подростков на объектах транспорта – это далеко не полный перечень задач, стоящих перед ПДН ОВДТ. В частности, деятельность по профилактике детского травматизма, правонарушений, угрожающих безопасной

¹ О внесении изменения в Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699: Указ Президента РФ от 18 июля 2018 г. № 429 // СПС «Консультант-Плюс».

² Форма «18» (180) статистической отчетности ГИАЦ МВД России за январь-июнь 2019 г.

работе транспорта, ориентирована профильно на предупреждение «зацепинга» – одного из самых опасных видов транспортных правонарушений.

В числе важных задач: организация работы по профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании и табакокурения среди несовершеннолетних; работа с неблагополучными семьями, находящимися в социально опасном положении, несовершеннолетние дети которых совершают правонарушения на объектах транспорта; привлечение общественных формирований правоохранительной направленности к деятельности по профилактике правонарушений и травматизма несовершеннолетних.

Как результат профилактических мер, в 2018 г. на железнодорожном транспорте подростковая преступность сократилась на 20,1 % (с 214 до 171). Удельный вес преступлений несовершеннолетних в общем массиве преступности на транспорте составил 0,7 % (АППГ – 0,9 %). Одновременно уменьшилось на 39,3 % (с 61 до 37) число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных подростками.

Снизилось количество несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности, на 15,8 % (с 266 до 224), в том числе совершивших преступления в состоянии опьянения – на 39 % (с 23 до 14), в составе группы лиц – на 8,4 % (с 154 до 141).

Рост количества преступлений, совершенных подростками, отмечается только на объектах обслуживания УТ МВД России по Центральному федеральному округу (+ 70,4 %; 46).

Из всех выявленных несовершеннолетних, совершивших преступления (224; – 15,8 %), 17,9 % подростков (40; – 24,5 %) ранее уже нарушали закон, 7,1 % (16; – 40,7 %) были судимы за преступления. 58 % подростков – участников преступлений совершили их в группах по предварительному сговору (130; – 9,7 %).

Сотрудниками ОВДТ за проезд на подвижном составе в неустановленных местах (ч. 1 ст. 11.17 КоАП РФ) доставлено 333 (– 29,7 %) несовершеннолетних, в том числе причисляющих себя к неформальному движению «зацеперы», из них наибольшее количество – в Центральном федеральном округе – 175.

Если коснуться более подробно истории такой проблемы на объектах транспорта, как «зацеперы», то следует, на наш взгляд, сказать, что у молодежи, так называемых «экстремалов», возникло новое неформальное движение «зацеперы» и «трейнсерферы», в основе которого лежит катание на крышах железнодорожных вагонов и на вагонных сцепках («зацепинг», «руфрайдинг» и «трейнсерфинг»).

«Трейнсерфинг» (от англ. *train surfing* – проезд снаружи поездов) – способ передвижения, проезд на автосцепных устройствах, на крышах или на междвагонных буферах электропоездов и метро. Такой способ передвижения широко практикуется в Индии и странах Юго-Восточной Азии из-за крайнего переполнения общественного транспорта или в целях экономии денежных средств.

В своем современном виде, как массовое молодежное движение, «трейнсерфинг» появился в Европе еще в 90-е годы. Подростки, участвовавшие в движении «S-Bahn-Surfen» в Германии, катались на крышах поездов железных дорог, демонстрируя свою «мужественность».

В России «трейнсерфинг» приобрел популярность с конца 2000-х гг., получил название «зацепинг» и стал экстремальным видом развлечения, распространяющимся в молодежной среде, являясь своеобразным показателем «ложного героизма» среди сверстников. Поездка на крыше движущегося состава для представителей данной субкультуры – не просто возможность добраться до пункта назначения, но и способ получения новых впечатлений и эмоций.

Сегодня отечественные «зацеперы» объединяются в сообщества (группы) и, используя Интернет, договариваются о проведении массовых акций по «трейнсерфингу», рассказывают о своих «подвигах», выкладывая на страницах в Интернете фото- и видеотчеты о «путешествиях». Чем интересней и опасней была поездка, тем больше восторженных комментариев оставляют виртуальные гости, симпатизирующие данному молодежному движению.

Также установлено, что в «трейнсерфинге» кроме разных видов езды существует градация по степени сложности поездки, зависящая от типа и модификации железнодорожного состава. Наиболее сложными видами «трейнсерфинга» считаются «руфрайдинг» – проезд на крыше и «фронтрайдинг» – проезд на передней кабине электровоза.

Наибольшее распространение данное неформальное движение получило на Московской и Октябрьской железных дорогах в весенне-летний период.

В процессе мониторинга социальных сетей установлено, что «зацепинг» развивается не только в Московском регионе, Санкт-Петербурге и Ленинградской области, но и в Ставропольском и Краснодарском краях, в Тверской, Саратовской, Нижегородской, Ростовской, Смоленской, Самарской, Костромской и Воронежской областях.

Наиболее сложной модификацией на данном этапе является высокоскоростной поезд «Сапсан», данный вид «поездки» пропа-

гандируют активисты, регулярно доставляемые в транспортную полицию и привлекаемые к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.17 КоАП.

Также наиболее опасным считается «трейнсерфинг» в метрополитене.

Популяризация «зацепинга» приводит к тому, что число участников данного неформального движения постоянно растет. Ежегодно доставляется более трехсот подростков за совершение данного правонарушения.

Проведенный анализ по возрастным критериям участников групп «зацеперов» показал, что в большинстве случаев лидерами данных групп являются молодые люди в возрасте от 19 до 24 лет, которые не просто осуществляют руководство и управление группой, но и совместно с другими взрослыми активистами занимаются организацией «сходок», распространением обучающих «зацепингу» материалов, проводят разъяснительную работу с новичками и подопечными, желающими стать «зацеперами».

Особенностями выбора места «сходок» являются:

- отсутствие поблизости ОВД, патрулей ППСП, железнодорожной охраны или просто прохожих;
- особенности маршрута следования поездов (наличие поворота, на котором грузовой поезд снижает скорость, короткий и желателен малолюдный перегон для электричек);
- отсутствие турникетов при входе на платформы, возможность свободного доступа на территорию железнодорожных объектов.

Данная категория молодежи наиболее подвержена риску стать жертвой транспортного происшествия. В результате падения с подвижного состава травмы различной степени тяжести получает каждый пятый травмированный на железной дороге несовершеннолетний.

Многие железнодорожные объекты находятся под действующей высоковольтной контактной сетью и не имеют достаточной защиты от проникновения посторонних лиц, а также ограждений и предупреждающих знаков, что создает условия для свободного доступа к ним подростков и зачастую дальнейшего травмирования электрическим током.

Наказание за действия «зацеперов» предусмотрено ст. 11.17 КоАП РФ («Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном и водном транспорте»), ч. 1 – «Посадка или высадка граждан на ходу поезда либо проезд на подножках, крышах вагонов или в других не приспособленных для проезда пассажиров местах». Санкция предусмотрена в виде административного штрафа в размере 100 рублей.

Если несовершеннолетний не достиг возраста привлечения к административной ответственности (16 лет), то к ответственности привлекаются родители или его законные представители по ст. 5.35 КоАП РФ «Неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних».

Материалы в отношении родителей направляются в КДНиЗП для рассмотрения и принятия мер административного воздействия (предупреждение или административный штраф в размере от 100 до 500 рублей).

Материалы в отношении несовершеннолетних «зацеперов» также направляются в КДНиЗП и территориальный орган МВД России по месту жительства правонарушителей для постановки их на учет и проведения дальнейшей профилактической работы.

Эффективность работы по предупреждению транспортных правонарушений и травматизма несовершеннолетних во многом зависит от организации совместной деятельности сотрудников транспортной полиции, работников железнодорожных предприятий и образовательных учреждений.

Сотрудниками ОВДТ совместно с администрациями транспорта проводится патрулирование железнодорожных перегонов, отработка подвижного состава (особенно высокоскоростного сообщения «Сапсан»), железнодорожных вокзалов и станций.

На фоне постоянного внедрения новых технологий и инноваций сотрудникам транспортной полиции приходится разрабатывать новые формы и методы работы для дальнейшего их использования в своей повседневной оперативно-служебной деятельности.

Одним из таких методов работы по профилактике «трейнсерфинга» является, как выше сказано, мониторинг сети Интернет на предмет выявления групп и объединений неформальной направленности. Другой эффективной профилактической формой является размещение в электронных и печатных СМИ материалов по профилактике безнадзорности, правонарушений и травматизма несовершеннолетних, по защите их прав и законных интересов, разъяснению основ безопасного поведения на объектах транспортной инфраструктуры, уголовной и административной ответственности за совершение транспортных правонарушений, однако эта форма должна учитывать психологию молодежной среды и особенности «рекламозависимости» многих граждан.

Без сомнений, дает эффект организация на площадке кинотеатров регионов демонстрации фильма «Железная дорога – зона повышенной опасности», подготовленного Департаментом корпо-

ративных коммуникаций ОАО «РЖД», на 25 плазменных экранах в зоне отдыха зрителей; размещение телерадиокомпанией «КОН-ТЕНТ» фото- и видеоматериалов профилактического характера в рубрике «Антология безопасности».

Принимаются меры по совершенствованию регионального законодательства. В частности, по инициативе УТ МВД России по ЮФО на территории Краснодарского края (в правовом поле Федерального закона «О транспортной безопасности»¹ объекты транспортной инфраструктуры являются зонами повышенной опасности и включены в перечень мест, пребывание в которых может причинить вред здоровью несовершеннолетних, их физическому и психологическому развитию) краевым субъектом в порядке законодательной инициативы установлена административная ответственность родителей – штраф в размере 100 рублей (статья 2.9 Закона Краснодарского края № 608). Ограничение нахождения детей в вечернее и ночное время на объектах транспорта предусмотрено региональным законодательством Астраханской, Волгоградской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Кемеровской областей и Хабаровского края.

В воронежском регионе ЛУ (ЛО) на транспорте совместно со специалистами службы охраны труда и промышленной безопасности Юго-Восточной железной дороги разработан информационно-методический сборник «Организация профилактической работы по предупреждению детского травматизма на объектах железнодорожного транспорта». Материалы сборника включены в программу учебных заведений Воронежской области в рамках предмета «Основы безопасности жизнедеятельности». Материалы с наглядными пособиями и видеофильм «Осторожно – железная дорога!» направлены в Комитеты по образованию г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Совместно с представителями Калининградской железной дороги и волонтерами ежегодно в мае проводится профилактическая акция «Молодежный патруль», в ходе которой волонтерами распространяются буклеты по безопасному нахождению на объектах железнодорожной инфраструктуры. Инспекторы ПДН Новокузнецкого ЛО МВД России совместно с представителями ОАО «РЖД» в учебных заведениях, расположенных вблизи объектов железнодорожного транспорта, проводят круглые столы «Азбука безопасности». С использованием интерактивной доски учащимся показывается фильм «Правила поведения на объектах

¹ О транспортной безопасности: федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

железнодорожного транспорта», после просмотра подросткам вручаются проспекты с правилами поведения на объектах транспорта.

В 2018 г. территориальными органами МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте принимались меры, направленные на обеспечение правопорядка в период проведения мероприятий с массовым участием несовершеннолетних: последний звонок, выпускные вечера, День знаний, общероссийская новогодняя елка и пр.

Совместно с ОАО «РЖД» реализован комплекс организационно-практических мер, направленных на обеспечение безопасности организованных детских перевозок в период летней оздоровительной кампании 2018 года.

По итогам курортного сезона обеспечен безопасный проезд к местам летнего отдыха и обратно 781,6 тыс. детей. Чрезвычайных происшествий при проведении оздоровительной кампании не допущено.

С положительной стороны следует отметить деятельность центров управления нарядами УТ МВД России по СКФО, ЮФО и ЦФО, осуществляющих контроль за нарядами сопровождения поездов с организованными детскими группами.

Планировались и осуществлялись меры по профилактике транспортных правонарушений и травматизма несовершеннолетних. По инициативе Главка проведены оперативно-профилактические мероприятия «Дети и транспорт», «Подросток и школа», направленные на предупреждение правонарушений, угрожающих безопасной работе транспорта, и детского травматизма.

Проводился мониторинг сети Интернет на предмет выявления информационных ресурсов, пропагандирующих деструктивное поведение подростков и действия, представляющие опасность для их жизни и здоровья, в том числе со стороны представителей неформального молодежного движения «зацеперы», а также сайтов, склоняющих несовершеннолетних к суицидальным действиям (для сведения: в 2018 г. на объектах железнодорожного транспорта зарегистрировано 23 суицида детей, смертельно травмировано 6 «зацеперов» (ЦФО – 4, СЗФО – 1, СКФО – 1), против 10 «зацеперов» в 2017 г.). Принимались меры по блокировке запрещенных сайтов.

В 2018 г. сотрудниками УТ МВД России по ЦФО выявлено 26 интернет-страниц (53,4 тыс. участников, из них 6,8 тыс. несовершеннолетних), на которых размещалась информация, причиняющая вред здоровью детей и их развитию. По заключению Роскомнадзора содержание данной информации в соответствии с ч. 5 ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ

«Об информации, информационных технологиях и о защите информации» признано негативно влияющим на несовершеннолетних.

В результате 26 интернет-страниц заблокированы, из них 7 групп «зацеперов» (783 участника), 9 групп «руферов» (48 тыс. участников), 10 групп «активных зацеперов» (4,5 тыс. подписчиков, из них 1,3 тыс. несовершеннолетних).

В сентябре 2018 г. в ходе мониторинга социальных сетей «ВКонтакте», «Youtube» сотрудниками ПДН УТ МВД России по ПФО выявлена информация о действующих группах, пропагандирующих занятие «зацепингом». По данным фактам в Приволжскую транспортную прокуратуру направлена информация для принятия мер прокурорского реагирования по блокированию и удалению сообществ. В результате 2 интернет-страницы заблокированы.

Сотрудниками Краснодарского ЛУ МВД России на транспорте (УТ МВД России по ЮФО) установлено 8 действующих сайтов, пропагандирующих «зацепинг», о чем была проинформирована Краснодарская транспортная прокуратура. По решению суда деятельность указанных ресурсов заблокирована.

В результате совместно принятых с ОАО «РЖД» профилактических мер по итогам 2018 г. на 12 % (со 158 до 139) снижено число пострадавших несовершеннолетних.

Отмечаются недостатки в организации межведомственного взаимодействия линейных органов с КДНиЗП. Не единичны нарушения требований ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ в части несвоевременного направления протоколов об административных правонарушениях в КДНиЗП для рассмотрения и принятия решения.

В период с 25 августа по 3 сентября 2019 г. организовано проведение на объектах железнодорожного транспорта второго этапа профилактической акции под условным наименованием «Дети и транспорт».

В аппаратах территориальных органов МВД России на окружном и межрегиональном уровнях сформированы рабочие группы, разработаны планы и расчеты сил и средств. Проведены рабочие встречи с руководителями администраций транспортных предприятий, филиалов ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – ФГП ВО ЖДТ), других заинтересованных подразделений ОАО «РЖД» для выработки и последующей реализации совместных профилактических мероприятий.

Работа личного состава территориальных органов МВД России на железнодорожном транспорте в период проведения мероприя-

тия осуществлялась в тесном взаимодействии с представителями Департамента безопасности, Дирекции железнодорожных вокзалов ОАО «РЖД» и их региональных подразделений, АО «Федеральная пассажирская компания», ФГП ВО ЖДТ России.

В проведении акции «Дети и транспорт» приняли участие более двух тысяч сотрудников ОВДТ, представителей ОАО «РЖД», работников ВО ЖДТ, сотрудников частных охранных организаций и представителей общественных организаций.

Проведено 1 488 профилактических рейдов. Выявлено более полутора тысяч подростков, совершивших административные правонарушения, безнадзорных и требующих помощи со стороны государства. За нарушение правил поведения на железной дороге и действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте, задержано около пятисот подростков.

К административной ответственности привлечено более трехсот лиц, оказывающих негативное влияние на несовершеннолетних, неблагополучных родителей и законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанности по их содержанию и воспитанию (ст. 5.35 КоАП РФ).

В образовательных организациях, расположенных вблизи железной дороги, организовано проведение разъяснительной работы о безопасном поведении детей и подростков на объектах транспорта и об ответственности за действия, угрожающие работе железнодорожного транспорта. Всего проведено более полутора тысяч профилактических бесед и лекций по правовой тематике.

При проведении торжественных мероприятий, посвященных началу учебного года, взяты под сопровождение 585 поездов пригородного сообщения, перевозящих детей к местам учебы и обратно. На их сопровождение задействовалось более 1,2 тыс. сотрудников транспортной полиции.

В результате принятых профилактических мер в 2019 г. снизилось число несовершеннолетних, травмированных на объектах железнодорожного транспорта, в том числе со смертельным исходом.

Группой организации деятельности ПДН отдела организации ООП Управления обеспечения ООП Главка был подготовлен проект управленческого решения, который был утвержден и направлен для исполнения в практические территориальные ОВДТ во исполнение требований приказа МВД России от 12 апреля 2019 г. № 243, в целях обеспечения общественного порядка и без-

опасности при проезде организованных групп несовершеннолетних к местам летнего отдыха и обратно, а также в период их пребывания на объектах транспорта. Распоряжение было направлено в УТ МВД России по федеральным округам, ЛУ МВД России на транспорте¹.

Территориальными органами МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте запланирован и реализован комплекс организационно-практических мер, направленных на поддержание правопорядка на объектах транспорта, обеспечение личной и имущественной безопасности детей в период проведения летней оздоровительной кампании 2019 года.

С учетом имеющегося опыта предусмотрен порядок отработки сотрудниками транспортной полиции подвижного состава при посадке (высадке) организованных групп детей, сопровождения поездов с детскими группами, организации ООП.

В УТ МВД России по Дальневосточному, Северо-Кавказскому, Южному федеральным округам сформированы временные центры управления нарядами полиции, которыми ежедневно осуществлялся контроль за следованием организованных групп детей, работой поездных бригад и нарядов полиции, сопровождающих поезда дальнего следования и пригородного сообщения, с предоставлением данной информации в Главк.

Обеспечивалось обязательное участие сотрудников транспортной полиции в комиссионных проверках готовности объектов транспорта и инфраструктуры к перевозке организованных групп детей и их антитеррористической защищенности.

Во взаимодействии с работниками железнодорожного транспорта, Роспотребнадзора, СЭС организовано проведение регулярных проверок вагонов-ресторанов пассажирских поездов, предназначенных для перевозки детей, на предмет соблюдения санитарно-эпидемиологических норм и правил.

ГУТ МВД России с 1 июня 2019 г. был организован ежедневный мониторинг убытия, прибытия и следования организованных групп детей в курортные зоны Краснодарского, Ставропольского краев и здравницы Приморского края и Республики Крым.

В период летней оздоровительной кампании 2019 г. к местам отдыха перевезено более 648,9 тыс. детей, из них железнодорожным транспортом 568,2 тыс., авиационным – 77,8 тыс., водным – 2,9 тыс.

¹ Об обеспечении общественной безопасности в период организованных детских перевозок: распоряжение Главного управления на транспорте МВД России от 23 апреля 2019 г. № 14/2110.

Сотрудниками транспортной полиции сопровождено 2,9 тыс. поездов дальнего следования и 218 пригородного сообщения с детскими группами.

На обеспечение правопорядка, личной и имущественной безопасности организованных групп детей при следовании железнодорожным транспортом задействовалось около 6,5 тыс. сотрудников ОВДТ.

На особом контроле находилось обеспечение правопорядка и безопасности граждан, следующих на отдых в Республику Крым. В данный период через Керченский транспортный переход проследовал 101 автобус с 2,9 тыс. несовершеннолетних.

Чрезвычайных происшествий с детьми, нарушений общественного порядка на транспорте при организации летних перевозок, а также фактов несанкционированной организации отдыха несовершеннолетних и нарушений законодательства в данной сфере не допущено.

В качестве формы ведомственного контроля со стороны Главка за результативностью проводимых мероприятий использовались выезды на места сотрудников центрального аппарата с последующим обсуждением результатов выездов, принятием мер реагирования и докладом руководству МВД России.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание организации деятельности полиции территориальных органов МВД России на районном уровне по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

2. Каковы основные функции начальника территориального органа МВД России на районном уровне по профилактике правонарушений несовершеннолетних?

3. Раскройте понятие и принципы индивидуальной профилактической работы.

4. Каковы основания и порядок постановки на учет в ПДН несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей?

5. Каковы особенности административной ответственности несовершеннолетних?

6. Раскройте порядок и особенности осуществления сотрудниками полиции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних.

7. Укажите правовой акт ведомственного характера, определяющий организацию взаимодействия и разграничение объектов оперативного обслуживания между ОВД на транспорте и территориальными органами МВД России.

8. Раскройте содержание административной деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения транспортной безопасности.

9. Перечислите принципы обеспечения транспортной безопасности, определенные Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», и раскройте их влияние на административную деятельность полиции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних на транспорте.

Заключение

Проведенное исследование административной деятельности полиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних позволяет сделать определенные выводы.

1. Значимой угрозой существующему правопорядку являются более 43 тыс. преступлений и около 150 тыс. административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и фиксируемых ежегодно правоохранительными органами РФ. Опасность данных явлений заключается не только в существенном негативном воздействии на правоохраняемые интересы граждан, экономическом ущербе, но и в огромном потенциале формирования противоправных установок личности, способных оказать влияние на криминогенные процессы страны на длительную перспективу.

2. Стратегические цели развития российского государства и общества, воплощенные в государственную политику в сфере национальной безопасности и политику по улучшению положения детей, определяют необходимость создания эффективной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

3. Тенденции развития государственного аппарата позволили в теоретических работах российских полицейстов и административистов уже на рубеже XIX–XX вв. рассматривать полицейскую деятельность в качестве деятельности самостоятельного вида, отличающегося от других видов государственной деятельности повышенной степенью принудительного воздействия, осуществляемого с целью обеспечения правового порядка, безопасности, и дифференцировать ее на административную, сыскную и дознавательскую.

4. Административную деятельность полиции в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних составляет совокупность исполнительно-распорядительных действий ее должностных лиц, осуществляемых в законодательно определенных формах, направленных на охрану публичных общественных отношений от противоправных деяний несовершеннолетних, а также других лиц, способных направлять их поведение путем негативного влияния на сознание и волю подростков.

5. Эффективное осуществление административной деятельности полиции невозможно, во-первых, без научно-практических основ модернизации концептуальных аспектов административной ответственности; во-вторых, без детальной регламентации полномочий сотрудников полиции, позволяющей гарантировать ее законность и в конечном счете обеспечить всестороннюю защиту прав и законных интересов субъектов административного права. И, на-

конец, в-третьих, без детального определения правового статуса несовершеннолетних – объектов профилактического воздействия.

6. Рассматривая индивидуальную профилактическую работу полиции с несовершеннолетними в качестве административно-принудительного правоотношения, авторы предлагают характеристику модели индивидуальной профилактической работы полиции с несовершеннолетними как вида административной деятельности, базирующегося на презумпции возможности общественно вредного поведения определенных субъектов, обоснованного длительным наблюдением социальной действительности, выводами, отличающимися высокой степенью вероятности, обобщенными юридической наукой и воплощенными в законодательстве. Осуществление индивидуальной профилактической работы в соответствии с данной моделью происходит только при наличии оснований, указанных в законе, в предусмотренном процессуальном порядке и состоит в реализации властных, односторонних действий уполномоченных сотрудников полиции (как правило – ПДН, ЦВСНП, УУП), заключается во вторжении в определенные сферы жизнедеятельности контролируемого без его согласия и в возможности непосредственно применять в определенных случаях меры государственного принуждения, ставить вопрос о применении мер государственного принуждения перед иными компетентными органами.

7. Полученные результаты исследования указывают на необходимость и возможность совершенствовать правовые акты в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, регламентирующие административную деятельность не только полиции, но и других органов исполнительной власти, деятельность судей, с учетом закономерностей их функционирования и тенденций развития, на основе системного подхода, системных свойств, новых интегральных качеств.

Список сокращений и условных обозначений

ГИАЦ МВД России – Главный информационно-аналитический центр МВД России.

ГУТ МВД России – Главное управление внутренних дел на транспорте МВД России.

ЕИТКС – Единая информационно-телекоммуникационная система.

Инструкция ПДН – Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ОВД – органы внутренних дел.

ОВДТ – органы внутренних дел на транспорте.

ОРД – оперативно-разыскная деятельность.

ПДН – подразделения по делам несовершеннолетних.

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

УУП – участковые уполномоченные полиции.

УФСИН – Управление Федеральной службы исполнения наказаний.

ФЗ «О полиции» – Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

ФЗ № 120-1999 г. – Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ.

ЦВСНП – центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Список литературы

Международные правовые акты

Женевская декларация о правах ребенка // League of Nations Official Journal. Special Supplement. 1924. № 21.

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят 17 декабря 1979 г. резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

Конвенция о правах ребенка: принята 20 ноября 1989 г. резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости СНГ СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): приняты 29 ноября 1985 г. резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. М., 1998.

Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде): приняты 14 января 1990 г. резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. М., 1998.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Гражданский кодекс РФ (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 17 июня 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 16.

Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 17 июня 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

О транспортной безопасности: федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 6 июня 2019 г.) // Рос. газ. 1992. 8 фев.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 24 октября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 7 декабря 2016 г.) // Рос. газ. 2011. 2 марта.

О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

Об объявлении в России Десятилетия детства: Указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Рос. газ. 2017. 30 мая.

Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5. Ст. 817.

Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 (ред. от 29 ноября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45. Ст. 5829.

О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой

деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 // СПС «КонсультантПлюс».

О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 // Рос. газ. 2012. 17 дек.

Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

Об обеспечении общественной безопасности в период организованных детских перевозок: распоряжение Главного управления на транспорте МВД России от 23 апреля 2019 г. № 14/2110.

Монографии

Аврутин Ю. Е. Преступность и общество: проблемы социогенеза / Ю. Е. Аврутин, В. М. Егоршин, С. М. Шапиев. СПб., 2000.

Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Бунова И. И. Участие переводчика в уголовном судопроизводстве. М., 2016.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003.

Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. М., 2002.

Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922.

Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р. Л. Хачатурова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2004.

Милль Д. С. О свободе / пер. с англ. М. И. Ловцовой. 2-е изд. СПб., 1906.

Пестов Н. Н., Кирюхин В. В., Янченко И. Л. Обеспечение органами внутренних дел правопорядка на транспорте: исторические, правовые и организационные аспекты. М., 2019.

Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993.

Учебная и учебно-методическая литература

Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. М., 2000.

Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1.

- Алексеев С. С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2.
- Андреевский И. Е.* Полицейское право. Т. 1: Полиция безопасности. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1874.
- Бельский К. С.* Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004.
- Гаврилов Б. Я.* Досудебное производство по УПК Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2003.
- Гессен В. М.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907–1908.
- Козлов Ю. М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М., 1984.
- Макарейко Н. В.* Административное принуждение в России: учеб. пособие / под ред. И. А. Склярова. Н. Новгород, 2002.
- Манохин В. М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010.
- Марченко М. Н.* Теория государства и права: элементарный курс. М., 2002.
- Радько Т. Н.* Основные функции социалистического права: учеб. пособие. Волгоград, 1970.
- Рогачева О. С.* Административная ответственность: учеб. пособие. Воронеж, 2005.
- Россинский Б. В.* Административная ответственность: курс лекций. М., 2004.
- Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009.
- Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. К. Бабаева. М., 1999.
- Теория государства и права: учебник / под общ. ред. О. В. Мартышина. М., 2007.
- Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
- Ускова А. С., Кирюхин В. В.* Правовое и организационное обеспечение деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел: учеб. пособие / под науч. ред. А. С. Усковой. М., 2017.

Научные статьи

- Авдеев В. А.* Полицейское задержание: к вопросу о необходимости формирования понятия // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. Вып. 3 (29).
- Босхамджиева Н. А.* Административная деликтность в системе угроз общественной безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 1.

Бунова И. И. Об участии переводчика в ходе оказания международной правовой помощи по уголовным делам // Российский следователь. 2017. № 7.

Бутков А. В. Причины административных правонарушений и деятельность органов внутренних дел по предупреждению противоправного поведения // Административное право и процесс. 2005. № 1.

Гришаков А. Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3.

Пивоваров Д. В. Административное задержание как мера обеспечения производства, применяемая сотрудниками полиции // Административное право и процесс. 2016. № 2.

Соколов А. Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2011. № 2.

Хозикова Е. С. Права человека и конституционно-правовые основы их ограничения органами внутренних дел в свете действующего международного законодательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3–2.

Хорьков В. Н. Административное задержание: спорные вопросы законодательного регулирования // Современное право. 2015. № 3.

Диссертации

Гапонов О. Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Евстихьев И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948.

Кирюхин В. В. Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: теоретико-правовые основы и направления совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Максимов С. В. Эффективность общего предупреждения преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.

Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

**Сводная таблица
результатов анкетирования 248 сотрудников ОВД
по проблемам правового и организационного обеспечения
административной деятельности полиции по профилактике
правонарушений несовершеннолетних**

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
1	Личные сведения		
1.1	Ваша должность	248	100,0
1.1.1	Начальник, зам. начальника отдела (отделения) МВД России	14	5,6
1.1.2	Начальник, зам. начальника отдела (отделения) на региональном уровне	90	36,3
1.1.3	Начальник, зам. начальника отдела (отделения) на районном уровне	59	23,8
1.1.4	Руководитель ПДН или ЦВСНП	1	0,4
1.1.5	Инспектор ПДН, сотрудник ЦВСНП	4	1,6
1.1.6	Иная (укажите)	80	32,3
1.2	Ваш стаж работы в ОВД	248	100,0
1.2.1	До 5 лет	6	2,4
1.2.2	От 5 до 15 лет	92	37,1
1.2.3	От 15 до 20 лет	76	30,6
1.2.4	Свыше 20 лет	74	29,8
1.3	Ваше образование	248	100,0
1.3.1	Среднее специальное	4	1,6
1.3.2	Высшее юридическое	156	62,9

Продолжение табл.

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
1.3.3	Высшее педагогическое	26	10,5
1.3.4	Высшее по иным профилям	96	38,7
1.4	Имеете ли Вы опыт практической работы в ПДН или ЦВСНП?	248	100,0
1.4.1	Да	40	16,1
1.4.2	Нет	208	83,9
2	Правомерно ли выделение в правоохранительной деятельности государства особого направления – деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних?	248	100,0
2.1	Да	224	90,3
2.2	Нет	24	9,7
3	Правомерно ли выделение профилактики правонарушений несовершеннолетних в качестве самостоятельного направления деятельности полиции?	248	100,0
3.1	Да	212	85,5
3.2	Нет	36	14,5
4	Наибольший профилактический потенциал несет в себе следующий вид деятельности полиции	248	100,0
4.1	Административная	210	84,7
4.2	Оперативно-разыскная	28	11,3

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
4.3	Уголовно-процессуальная	20	8,1
5	Повысить эффективность деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних позволит	246	99,2
5.1	Совершенствование нормативно- правовой базы	148	60,2
5.2	Улучшение материально- технического оснащения	48	19,5
5.3	Усиление требований к профессиональному отбору	52	21,1
5.4	Повышение уровня профессиональной подготовки	98	39,8
5.5	Иное	12	4,9
6	Действующие нормативные правовые акты обеспечивают служебную деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних	242	97,6
6.1	В полном объеме	30	12,4
6.2	Частично	200	82,6
6.3	Иное	12	5,0
7	Выявление административных правонарушений	242	97,6
7.1	Позитивно влияет на сокращение общего количества совершенных преступлений	156	64,5

Окончание табл.

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
7.2	На параметры преступности не влияет, но имеет самостоятельное значение в сфере правоохраны	72	29,8
7.3	Затрудняюсь ответить	14	5,8
8	В более детальной правовой регламентации при производстве по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних нуждаются	240	96,8
8.1	Доставление	70	29,2
8.2	Административное задержание	81	33,8
8.3	Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице	50	20,8
8.4	Медицинское освидетельствование на состояние опьянения	106	44,2
8.5	Привод	42	17,5

Сводная таблица обобщенных данных экспертного опроса начальников подразделений по делам несовершеннолетних и центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей на уровне субъектов Российской Федерации (Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Южного, Северо-Кавказского, Уральского, Сибирского, Дальневосточного федеральных округов), проведенного в ноябре 2015 г. (в Москве) и августе 2016 г. (в Омске)

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
1.1	Ваша должность	33	100,0
1.1.1	Руководитель ПДН	29	87,9
1.1.2	Руководитель ЦВСНП	4	12,1
1.2	Ваш стаж работы в ОВД	33	100,0
1.2.1	До 5 лет		
1.2.2	От 5 до 15 лет	14	42,4
1.2.3	От 15 до 20 лет	7	21,2
1.2.4	Свыше 20 лет	12	36,4
1.3	Ваше образование	33	100,0
1.3.1	Среднее специальное		
1.3.2	Высшее юридическое	17	51,5
1.3.3	Высшее педагогическое	17	51,5
1.3.4.	Высшее по иным профилям	4	12,1
1.4	Имеете ли Вы опыт практической работы в ПДН или ЦВСНП?	33	100,0
1.4.1	Да	33	100,0

Продолжение табл.

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
1.4.2	Нет		
5	Повысить эффективность деятельности полиции по профилактике правонару- шений несовершеннолетних позволит	27	81,8
5.1	Совершенствование норма- тивно-правовой базы	26	96,3
5.2	Улучшение материально-тех- нического оснащения	9	33,3
5.3	Усиление требований к про- фессиональному отбору	4	14,8
5.4	Повышение уровня профес- сиональной подготовки	14	51,9
5.5	Иное	2	7,4
6	Действующие нормативные правовые акты обеспечива- ют служебную деятельность полиции по профилактике правонарушений несовер- шеннолетних	33	100,0
6.1	В полном объеме	8	24,2
6.2	Частично	24	72,7
6.3	Иное	1	3,0
7	Выявление административ- ных правонарушений	33	100,0
7.1	Позитивно влияет на со- кращение общего количества совершенных преступлений	18	54,5

Окочание табл.

№ п/п	Формулировка вопроса и предполагаемого ответа	Распределение ответов респондентов	
		Дали ответ на вопрос	% от общего числа респондентов
7.2	На параметры преступности не влияет, но имеет само- стоятельное значение в сфере правоохраны	15	45,5
7.3	Затрудняюсь ответить		
8	В более детальной правовой регламентации при произ- водстве по делам об адми- нистративных правонаруше- ниях несовершеннолетних нуждаются	33	100,0
8.1	Доставление	10	30,3
8.2	Административное задержа- ние	1	3,0
8.3	Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице	2	6,1
8.4	Медицинское освидетель- ствование на состояние опьянения	18	54,5
8.5	Привод	4	12,1

Учебное издание

Кирюхин Владимир Викторович
Пестов Николай Николаевич
Ускова Альбина Станиславовна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ
ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Учебное пособие

Редактор Э.А. Циткилова
Верстка А.А. Мельниковой

Подписано в печать 17.07.2020. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,51. Уч.-изд. л. 4,86. Тираж 71 экз. Заказ № 03у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-15-3

