

Роль подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в профилактике правонарушающего поведения несовершеннолетних: история и современность

Пишикина Нина Ивановна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
доцент кафедры правоведения, кандидат юридических наук; e-mail: pishikina-ni@ranepa.ru.

Аннотация

Статья посвящена исследованию деятельности специализированного субъекта по профилактике правонарушающего поведения несовершеннолетних в системе органов внутренних дел, называемого сегодня подразделением по делам несовершеннолетних. Проанализирован исторический аспект создания и реформирования этого субъекта, проблемы деятельности на современном этапе. На основе проведенного исследования выдвигается предположение о неправомерности отдельных полномочий этого подразделения, а также о необоснованном расширении функций и полномочий в настоящее время, что сказывается на качестве профилактической деятельности.

Ключевые слова: профилактика; правонарушающее поведение несовершеннолетних; подразделения по делам несовершеннолетних; беспризорность; безнадзорность; правонарушения несовершеннолетних.

The Role of Departments for Juvenile Affairs of Internal Affairs Bodies in the Prevention of Delinquent Behavior of Minors: History and Modernity

Nina I. Pishikina, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor, PhD in Jurisprudence; e-mail: pishikina-ni@ranepa.ru.

Abstract

The article is devoted to the study of the activities of a specialized subject for the prevention of delinquent behavior of minors in the system of internal affairs bodies, today called the juvenile department. The historical aspect of the creation and reformation of this subject, the problems of activity at the present stage are analyzed. On the basis of the study, an assumption is made about the illegality of certain powers of this unit, as well as about the unreasonable expansion of functions and powers at the present time, which affects the quality of preventive activities.

Keywords: prevention; delinquent behavior of minors; departments for juvenile affairs; homelessness; neglect; juvenile delinquency.

Известно, что каждая система состоит из входящих в нее элементов. Не является исключением и система профилактики правонарушающего поведения несовершеннолетних, в которую сегодня включены различные субъекты, чьи полномочия нашли отражение в Федеральном законе № 120 от 24.06.1999¹ (далее — ФЗ № 120). Исторически сложилось, что центральным звеном этой системы стали подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее — ПДН ОВД). Деятельность данных субъектов на разных этапах истории нашей страны и общества показывает, что именно ПДН ОВД выполняли основную работу по выявлению, учету и профилактике правонарушающего поведения несовершеннолетних и решали широкий спектр проблем подростков и семей, в которых они воспитывались. Постепенно к середине 80-х гг. XX в. сформировалась целостная система субъектов профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Субъекты этой системы выполняли разные функции: в совокупности они охватывали практически полностью все сферы социализации несовершеннолетних. Имеется в виду воспитательное, образовательное, профессиональное, идейное (идеологическое), нравственное,

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102060520> (дата обращения: 14.09.2022).

моральное, этическое, культурное, спортивное, оздоровительное, патриотическое, информационное, правовое, общеорганизационное и контрольное направления профилактической деятельности. Таким образом, действовала система воздействий, осуществляемых на общем (общесоциальном), групповом и индивидуальном уровнях работы с несовершеннолетними².

К сожалению, эта довольно эффективная система была разрушена в результате социальных реформ, начатых в середине 80-х гг. XX в. В результате чего к середине 90-х гг. прошлого века ПДН ОВД стали основными и практически единственными субъектами, противодействующими безнадзорности, беспризорности и правонарушающему поведению несовершеннолетних и пытающимися хоть как-то помочь подросткам и их семьям в тяжелой ситуации.

Положение резко поменялось после выхода в июне 1999 г. ФЗ № 120. С этого времени система профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних вновь начинает восстанавливаться. В настоящее время это разветвленная система субъектов, чьи полномочия закреплены в вышеназванном законе. Она утратила многих прежних субъектов и приобрела новых, но в перечне вновь присутствуют ПДН ОВД. Однако в настоящее время наблюдается ряд проблем в правовом регулировании профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Устранение данных проблем призвано повысить эффективность деятельности ПДН ОВД на современном этапе.

Исторический аспект деятельности подразделений по делам несовершеннолетних ОВД

Первоначально в системе Народного комиссариата внутренних дел (далее — НКВД) не было самостоятельного подразделения по работе с несовершеннолетними. Можно сказать, что система ранней профилактики в тот период отсутствовала. Однако борьбу с детской безнадзорностью после событий 1917 г. и гражданской войны сотрудники милиции вели активно.

31 мая 1935 г. Советом народных комиссаров (далее — СНК) СССР и Центральным комитетом Всесоюзной коммунистической партии большевиков (далее — ЦК ВКП(б)) было принято Постановление № 1047 о ликвидации детской беспризорности и безнадзорности (далее — Постановление № 1047)³. В соответствии с данным постановлением в системе НКВД СССР были созданы приемники-распределители для несовершеннолетних, в которых предусматривалась строгая дисциплина. Эта дата стала считаться днем рождения современных ПДН⁴. Хотя по сути приемники-распределители не могут являться прообразами ПДН, поскольку их функции изначально заключались во временном (не более месяца) содержании несовершеннолетних в данных учреждениях. После чего подростки должны были направляться в детские учреждения соответствующего типа. Кроме приемников-распределителей в системе НКВД создавались изоляторы и трудовые колонии для несовершеннолетних (п. «Г», ч. 1, ст. 1, разд. 1).

Кроме этого, положения данного правового акта заложили основу системы ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних. Так, предполагалось значительно улучшить состояние детских домов и колоний, над которыми устанавливалось шефство предприятий, организаций; усилить ответственность родителей и опекунов за ненадлежащее воспитание своих и опекаемых детей посредством применения разных мер воздействия, в частности сообщения по месту работы, дети могли быть отобраны без лишения родительских прав и т. д., предполагалось активизировать борьбу с детской безнадзорностью и хулиганством на улицах.

Однако следует обратить внимание на один момент. Реализация положений постановления была направлена на преодоление прежде всего социальных проблем детей и несовершеннолетних. При этом для их решения создавались новые структуры в силовых ведомствах. Возможно, это было обусловлено тем, что, по мнению руководства страны, несмотря на значительное улучшение материально-культурного положения трудящихся и выделение огромных средств на содержание детских учреждений, наличие беспризорных детей в стране было обусловлено ненадлежащей работой местных советских органов, партийных, профсоюзных и комсомольских организаций по ликвидации и предупреждению детской беспризорности и отсутствием организованного участия в этом деле советской общественности⁵.

Нельзя исключить и то, что это было связано с общей тенденцией ужесточения уголовной политики государства в отношении подрастающего поколения. Подтверждением тому может быть принятие чуть ранее, 7 апреля 1935 г., Постановления Центрального исполнительного комитета (далее — ЦИК) СССР и СНК СССР, в п. 1 которого пред-

² Пишикина Н. И. Правовые и методические вопросы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. СПб., 1998. С. 74. РГБ ОД: 61:99-12/9-3.

³ О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=24486#wlt yGTmKeFFBSj71> (дата обращения: 07.09.2022).

⁴ Об объявлении Дня подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел : приказ МВД РФ № 1005 от 18.12.2003 г. Доступ из информ.-правовой системы «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/58047156/> (дата обращения: 9.10.2022).

⁵ См.: О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=24486#obh IVJT0Gk7DK5N5> (дата обращения: 06.10.2022).

усматривалось снижение возраста привлечения к уголовной ответственности до 12 лет за совершение краж, причинение насилия, телесных повреждений, увечий, убийств или попыток убийства с применением всех мер уголовного наказания⁶.

Спустя пять лет, в 1940 г., издается специальная инструкция, включившая в себя ряд важных изменений. На начальников органов милиции возлагалась обязанность заниматься непосредственно разработкой конкретных мероприятий по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности, обращаться в местные государственные и общественные организации с практическими предложениями по этому вопросу. В соответствии с инструкцией при отделах службы и подготовки управлений милиции создавались отделения по работе с несовершеннолетними. В частности, сотрудники милиции были обязаны выяснять причины безнадзорности и беспризорности подростков, обследовать бытовые условия несовершеннолетних правонарушителей, оказывать помощь семьям, в которых у родителей возникали проблемы с воспитанием детей, привлекать для этого общественность. В этом же году стали активно создаваться уже собственно детские комнаты милиции (комнаты привода), ставшие центрами работы по профилактике беспризорности, безнадзорности детей и правонарушений подростков.

Дальнейшее развитие профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних было прервано начавшейся войной. Основная задача НКВД по отношению к несовершеннолетним в тот период заключалась в защите детей, оставшихся без родителей, борьба с возросшей беспризорностью и безнадзорностью. В связи с этим приказом НКВД СССР № 312 от 1941 г. была утверждена инструкция «О работе детских комнат милиции», которые находились в городских, районных и линейных отделениях милиции. Сюда доставлялись дети на определенное время для установления причин беспризорности и безнадзорности с последующей передачей их родителям или лицам, их заменяющим, а при необходимости в соответствующие учреждения для несовершеннолетних. Сотрудники детских комнат милиции были введены в штат отделений милиции, на территории которых эти комнаты находились⁷. Скорее всего, детские комнаты милиции следует считать прообразами современных ПДН.

Деятельность детских комнат милиции продолжалась до 1977 г. Перечень их полномочий постепенно расширялся. Инспекторы детских комнат работали с несовершеннолетними: совершавшими правонарушения; систематически уходящими из дома; злостно уклоняющимися от учебы; совершившими преступления, но не привлеченными к уголовной ответственности в связи с недостижением определенного возраста. Кроме этого, на учете в детских комнатах милиции состояли группы подростков, члены которых совершали антиобщественные поступки и правонарушения, а также неблагополучные родители и лица, их заменяющие.

В 1977 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля (далее — Указ ПВС СССР)⁸ детские комнаты были преобразованы в инспекции по делам несовершеннолетних (далее — ИДН). При этом изменилось не только название, но и расширились полномочия сотрудников этого подразделения. Кроме уже перечисленного контингента инспекторы ИДН обязаны были работать с несовершеннолетними, в отношении которых прекращались уголовные дела и материалы по нереабилитирующим обстоятельствам (ст. 6–10 УПК РСФСР), употребляющими спиртные напитки, впервые совершившими преступление, условно осужденными (ст. 44 УК РСФСР) или имеющими отсрочку исполнения приговора (ст. 46 УК РСФСР)⁹.

Изменяющаяся социально-экономическая ситуация требовала координации деятельности милиции и, в частности, профилактической работы с несовершеннолетними. Поэтому в Указ ПВС СССР вносились изменения и дополнения Указами ПВС СССР от 5 марта 1981 г. и 5 января 1988 г. В августе 1988 г. МВД СССР разработало и утвердило Приказом № 180 «Наставление по организации работы инспекций по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» (далее — Наставление).

В соответствии с Наставлением контингент подучетных подростков вновь был расширен. К несовершеннолетним, в отношении которых должны были проводить профилактику правонарушений инспекторы ИДН, были причислены, например, допускающие немедицинское потребление наркотических средств, а также лекарственных или других средств, влекущих одурманивание. Одновременно данным Наставлением были конкретизированы права и обязанности инспекторов ИДН по взаимодействию с государственными органами и общественными организациями. В 1989 г. в системе МВД была образована профилактическая служба, в которую была включена и ИДН.

⁶ О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 07.04.1935. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=19034#GKJPVJTbhdOWoZa7> (дата обращения: 06.10.2022).

⁷ См.: *Беженцев А. А.* Организация деятельности милиции социалистической системы профилактики правонарушений несовершеннолетних (1917–1950): положительный опыт, современные перспективы использования. Genesis: исторические исследования, 2017. № 12. С. 69–78. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=22496 (дата обращения: 07.09.2022).

⁸ Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : указ ПВС СССР от 15.02.1977. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44855> (дата обращения: 08.09.2022).

⁹ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/de7a72554cf7d9cf87e1b406373d574452da2e43/ (дата обращения: 07.09.2022).

Расширение спектра полномочий сотрудников ПДН ОВД до принятия Наставления, по мнению автора статьи, было оправданным, поскольку это обуславливалось появлением новых форм девиантного поведения несовершеннолетних, развитию которых необходимо противостоять.

Вместе с тем к 80-м гг. XX в. в стране уже сложилась устойчивая система профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, охватывающая основные компоненты социализации несовершеннолетних. Направления и характер деятельности многочисленных субъектов представлен в таблице¹⁰.

Таблица

Субъекты профилактики правонарушений несовершеннолетних в период существования СССР

П№ п/п	Название субъекта профилактики правонарушений несовершеннолетних	Характерная направленность	Категория деятельности
11	Добровольное общество содействия армии и флоту (ДОСАФ)	Спортивно-патриотическая	Общественная и индивидуально-групповая
22	Дома культуры и творчества	Этическая и общеразвивающая	Индивидуально-групповая
33	Инспекции по делам несовершеннолетних ОВД	Правовая	Индивидуально-групповая
44	Комиссии по делам несовершеннолетних	Организационная и контрольная	Индивидуальная
55	Комсомольская общественная организация	Идейно-политическая	Общественно-групповая
66	Культурные учреждения (театры, музеи, клубы)	Этическая и нравственная	Общественная
77	Летние пионерские лагеря отдыха и санатории	Культурно-оздоровительная	Индивидуально-групповая
88	Общественное движение октябрят	Идейно-нравственная	Общественно-групповая
99	Общественные воспитатели, наставники, шефы	Моральная, нравственная и правовая	Индивидуальная
110	Оперативные комсомольские отряды дружины (ОКОД)	Правовая	Индивидуально-групповая
111	Органы здравоохранения	Оздоровительная	Индивидуальная
112	Пионерская общественная организация	Идейно-нравственная	Общественно-групповая
113	Профсоюз	Профессионально-трудовая	Общественно-групповая
114	ПТУ, техникум	Профессионально-образовательная	Групповая
115	Семья	Моральная и этико-воспитательная	Индивидуальная
116	Советы ветеранов войны и труда	Идейно-патриотическая	Индивидуально-групповая
117	Советы общественности по месту жительства	Воспитательная	Индивидуальная
118	Советы профилактики при школах, ПТУ и педагогические советы	Воспитательная	Индивидуальная
119	Спортивные общества и организации	Оздоровительно-развивающая	Индивидуально-групповая
220	Средства массовой информации	Информационно-идеологическая	Общественная
221	Школа	Образовательно-воспитательная	Индивидуально-групповая

Казалось бы, роль и значение деятельности ПДН ОВД с этого времени должны были измениться в сторону уменьшения полномочий. Однако наблюдается обратная картина: спектр полномочий постоянно расширяется. С чем это было связано, можно только предполагать. С точки зрения исследователя, во-первых, для силовых ведомств любой страны характерен консерватизм, и поэтому они болезненно воспринимают любые преобразования. Во-вторых, несмотря на относительную демократизацию общественных отношений, начало которой было положено хрущевской оттепелью, в уголовной политике СССР всё же сохранялась тактика принуждения и жесткого контроля за лицами, преступившими закон. В-третьих, от сотрудников силового ведомства легче потребовать надлежащее выполнение обязанностей по профилактике правонарушающего поведения несовершеннолетних, чем от других субъектов.

Дальнейшее развитие событий в стране выдвинуло ПДН ОВД на передний край в противодействии безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних. К концу 80-х — середине 90-х гг. прошлого века преступность несовершеннолетних приобрела угрожающий характер — в частности, значительно увеличились количественные показатели, ухудшились качественные характеристики, резко повысилась общественная опасность. Все это оказало безусловное влияние на правонарушающее поведение несовершеннолетних. Ухудшение ситуации с несовершеннолетними в значительной степени было обусловлено распадом системы профилактики безнадзор-

¹⁰ Пишикина Н. И. Правовые и методические вопросы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. СПб., 1998. С. 74. РГБ ОД: 61:99-12/9-3.

ности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, большинство субъектов которой либо самоустранились от участия в профилактической работе, например образовательные учреждения, либо перестали существовать (общественные организации).

Одновременно в самой системе МВД наблюдалась неблагоприятная тенденция, обусловленная кардинальными изменениями в криминогенной обстановке и значительным объемом работы, с которым она уже не могла справиться. Пытаясь выйти из создавшегося положения, МВД РФ разработало приказ № 420 от 14.09.1993¹¹. ИДН была преобразована в ПДН ОВД и вошла в состав милиции общественной безопасности. Что касается компетенции и функциональных обязанностей, то они остались без изменений.

Таким образом, анализ истории ПДН ОВД показывает, что создание специализированного подразделения в системе НКВД было обусловлено необходимостью быстрой ликвидации беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, а также общей тенденцией в уголовной политике 30-х гг. прошлого века. Вместе с тем, несмотря на изменившуюся в дальнейшем политическую и социально-экономическую ситуацию, ПДН продолжали выполнять роль ведущего элемента в системе профилактики правонарушающего поведения несовершеннолетних.

Задачи и полномочия ПДН ОВД на современном этапе

В настоящее время сотрудники ПДН ОВД руководствуются в своей деятельности, прежде всего, ФЗ № 120 и Инструкцией по организации деятельности ПДН ОВД (далее — Инструкция)¹². Обратим внимание на то, что в ФЗ № 120 ПДН ОВД находятся в конце списка субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это вполне оправдано, поскольку решение основных проблем социально-экономического и нравственно-психологического характера не входит в компетенцию названных субъектов.

Анализ функций и полномочий сотрудников ПДН ОВД, закрепленных в Инструкции, показывает, что в деятельности этого субъекта можно выделить несколько направлений:

- а) информационное; в частности, в соответствии с п. 33.3, сотрудники участвуют в подготовке информационных материалов и предложений в соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления;
- б) организационно-аналитическое; например, в соответствии с п. 33.1, сотрудники анализируют ежеквартально причины совершения несовершеннолетними правонарушений;
- в) индивидуально-профилактическое — в отношении несовершеннолетних, родителей или лиц, их заменяющих, обозначенных в п. 2.1.1;
- г) координационное; например, в соответствии с п. 33.5, сотрудники взаимодействуют с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, расположенными на обслуживаемой территории;
- д) оперативно-поисковое; в частности, в соответствии с п. 33.13.1, участвуют в проведении мероприятий по выявлению несовершеннолетних, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества либо употребляющих одурманивающие вещества, а также мест их концентрации, возможного сбыта, приобретения и употребления указанных средств и веществ;
- е) дознание; например, в соответствии с п. 2.5 рассматривают заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность;
- ж) принудительно-профилактическое; например, в соответствии с п. 2.7 сотрудники участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и/или законодательством субъектов Российской Федерации.

Г. Ф. Хаметдинова на основе анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих должностные обязанности и права сотрудников ПДН ОВД, выделяет полномочия¹³:

- а) по осуществлению административной деятельности; в частности, осуществление индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, перечисленными в п. 2.1.1 Инструкции;
- б) по осуществлению административного производства; например, инспектор ПДН имеет право составлять протокол об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего или его родителей (законных представителей);

¹¹ О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте: приказ МВД РСФСР № 420 от 14.09.1993. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/58060271/> (дата обращения: 15.09.2022).

¹² Здесь и далее: Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел России: приложение к приказу МВД РФ № 845 от 15.10.2013. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70585810/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 16.09.2022).

¹³ См.: Хаметдинова Г. Ф. Административно-правовой статус инспектора по делам несовершеннолетних подразделения по делам несовершеннолетних // Правопорядок: история, теория, практика, 2015. № 2 (5). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-inspektora-podrazdeleniya-po-delam-nesovershennoletnih/viewer> (дата обращения: 03.10.2022).

в) уголовно-процессуальные, поскольку инспектор ПДН исполняет поручения о производстве отдельных следственных действий руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, начальника подразделения дознания;

г) организационные; например, инспектор ПДН оказывает содействие администрации образовательного учреждения в организации правовой пропаганды.

Исходя из вышепредставленных перечней становится очевидно, что и тенденция расширения перечня полномочий ПДН ОВД сохраняется. Можно предполагать, что речь идет о формировании универсального субъекта по всем вопросам и проблемам, связанным с несовершеннолетними. При этом собственно профилактическая работа уходит на второй план. О ее низкой эффективности и, как следствие, высоком рецидиве преступлений говорят многие специалисты, в частности Н. Ю. Дутов и У. Н. Ахмедов¹⁴. Однако ПДН считается профилактической службой, и обременение его дополнительными полномочиями должно иметь для этого важные основания, которых в ходе исследования не было выявлено.

Далее при внимательном изучении функций и полномочий сотрудников ПДН ОВД, закрепленных в Инструкции, возникают сомнения по поводу правомерности отдельных из них. В этой связи рассмотрим несколько примеров.

В соответствии с п. «а» ст. 2.1.1 Инструкции сотрудники ПДН проводят индивидуальную профилактику с несовершеннолетними, потребляющими наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества либо употребляющими одурманивающие вещества, алкогольную и/или спиртосодержащую продукцию. О том, что такие несовершеннолетние не должны состоять на учете в ПДН ОВД, неоднократно писали специалисты, и с этим стоит согласиться, поскольку профессионально грамотное и эффективное воздействие на таких несовершеннолетних могут осуществлять государственные органы здравоохранения и социальной защиты, а не сотрудники правоохранительных органов, не обладающие соответствующими знаниями. Важно также иметь в виду, что уголовная ответственность за потребление наркотических средств и психотропных веществ отменена. За потребление одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции уголовная ответственность также не предусмотрена. Причины употребления несовершеннолетними вышеуказанных средств, веществ и напитков, влекущих одурманивание, имеют социально-психологический, а не уголовно-правовой характер. Поэтому их устранение и реальное изменение ситуации скорее относится к деятельности других субъектов профилактики.

Далее, в соответствии со ст. 2.1.1 Инструкции, сотрудники ПДН ОВД осуществляют индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания (п. «б») и совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность (п. «в»). Но есть ли основание для постановки на учет указанных в этих пунктах несовершеннолетних в том случае, если они впервые совершили административное правонарушение и ранее не совершали никаких противоправных действий? Постановка на учет в ОВД не только крайне неприятное событие, но и довольно ощутимый контроль со стороны сотрудников ОВД, поскольку он предполагает, например, вмешательство в личную жизнь самого несовершеннолетнего и его семьи. Решение о наказании за совершённое правонарушение в отношении несовершеннолетнего и его родителей принимает Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДНиЗП). Если есть необходимость в организации досуга, оказании помощи в трудоустройстве или социальной защите несовершеннолетнему или семье, данный орган правомочен поручить решение этого вопроса соответствующим субъектам системы профилактики, в частности органам социальной защиты населения, центрам занятости. Кроме того, по возрасту эти правонарушители должны являться обучающимися какого-то учебного заведения. И контроль со стороны этих субъектов профилактики, предусмотренный ФЗ № 120 и Законом об образовании, будет более уместен, чем контроль со стороны ПДН ОВД. Следовательно, принятие каких-либо дополнительных мер воздействия, в том числе и постановка на учет в ПДН ОВД, в данных ситуациях не имеет оснований и может рассматриваться как неправомерное действие, нарушающее права и законные интересы несовершеннолетнего.

Особый интерес представляет индивидуальная профилактика в отношении более «серьезных» несовершеннолетних, в частности:

а) обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу (п. «е» ст. 2.1.1 Инструкции). Безусловно, такие лица представляют общественную опасность, поскольку речь идет о совершении преступления. Но, во-первых, такие несовершеннолетние не могут считаться виновными, пока их вина не доказана. Во-вторых, если в отношении них избрана мера пресечения, не связанная с заключением под стражу, то, видимо, данные, характеризующие их личность, больше положительны, чем отрицательны. Следовательно, в данном случае контроль со стороны правоохранительных органов преждевременен при условии, что за ними не числится ранее совершённых правонарушений и преступлений;

¹⁴ Дутов Н. Ю., Ахмедов У. Н. Алгоритм взаимодействия дознавателя органов внутренних дел с инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних при расследовании преступлений, совершённых несовершеннолетними // Вестник Воронежского института МВД России, 2020. № 4. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44437544> (дата обращения: 03.10.2022).

б) освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа (далее — СУВУЗТ), если после освобождения (выпуска) они находятся в социально опасном положении и/или нуждаются в социальной помощи и/или реабилитации (п. «к» ст. 2.1.1 Инструкции). Очевидно, что в данном случае речь идет о подростках, нуждающихся именно в социальной защите и помощи, а не в контроле со стороны силовых структур, которые не могут решить их проблем без непосредственного участия социальных структур. При этом КДНиЗП, как координирующий орган, в соответствии с ФЗ № 120, может обеспечить несовершеннолетних информацией и скоординировать деятельность нескольких субъектов.

Дальнейший анализ функций сотрудников ПДН ОВД, закрепленных в Инструкции, показал, что идет очевидное дублирование индивидуальной профилактической работы в отношении некоторых категорий несовершеннолетних. Так, например, в соответствии с п. «м» ст. 2.1.1 Инструкции на учет в ПДН для проведения профилактики ставятся осужденные условно, осужденные к обязательным и исправительным работам. Но точно такая же категория лиц ставится на учет в уголовно-исполнительных инспекциях Федеральной службы исполнения наказаний (далее — ИИН ФСИН). Причем полномочия и функции сотрудников ИИН ФСИН по осуществлению индивидуальной профилактической работы с данными лицами подробно изложены в разделах III, IV, V Инструкции¹⁵.

Непонятно, чем обусловлена необходимость двойного контроля со стороны двух правоохранительных структур, если их полномочия практически идентичны, и правомерен ли такой контроль со стороны ПДН ОВД, если осужденные несовершеннолетние уже контролируются службой по исполнению наказания.

Далее, согласно п. 2.16 Инструкции, сотрудники ПДН в пределах своей компетенции исполняют поручения о производстве отдельных следственных действий руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания. Тема настоящей статьи не позволяет изложить дискуссию по поводу неоднозначного понятия отдельных следственных действий, наблюдаемому в научном мире достаточно длительный период, поэтому внимание будет уделено другим аспектам этого полномочия.

Во первых, такого полномочия руководителя следственного органа в перечне, предусмотренном в ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса России (далее — УПК РФ), нет. Что касается следователя, то, согласно п. 4 ст. 38 УПК РФ, он уполномочен давать *органу дознания* в случаях и порядке, установленных УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о производстве *отдельных следственных действий*¹⁶. Однако, согласно п. 2 ст. 40 УПК, органы дознания уполномочены выполнять только *неотложные следственные действия* по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Заметим, что «неотложные» (п. 19 ст. 5 УПК РФ) и «отдельные следственные действия» — понятия не идентичные. Во-вторых, производство следственного действия требует наличия юридических знаний (образования) и опыта их проведения, что нередко отсутствует у сотрудников ПДН в силу иной направленности и содержания их деятельности.

При этом нельзя утверждать, что данное полномочие противозаконно. К сожалению, практика расширения круга субъектов, уполномоченных проводить следственные действия, в нашей стране сложилась достаточно давно. Еще в Российской империи в виде исключения следственные действия кроме судебного следователя могла проводить полиция. В советский период эта практика нашла широкое применение, когда в 20-х гг. XX в. предварительное следствие полностью утратило судебный характер, поэтому действующий УПК РФ наделяет правом осуществления некоторых процессуальных действий и принятия определенных процессуальных решений достаточно широкий круг лиц. Однако, по мнению специалистов: «...Производство следственного действия является исключительной прерогативой (процессуальным средством) *участников уголовного процесса*, обладающих властными полномочиями и обязанных не только принимать официальные уголовно-процессуальные решения, но и обосновывать их с помощью доказательств, для чего им и необходимо такое процессуальное средство, как следственное действие»¹⁷.

Между тем, по мнению Н. Ю. Дутова и У. Н. Ахмедова, в УПК РФ процессуальный статус инспектора ПДН сегодня не определен, поскольку при участии в ходе предварительного расследования названный сотрудник, в соответствии со ст. 40 УПК, РФ «...может выполнять функции органа дознания и автоматически относится к участникам со стороны обвинения». Но в ситуациях, когда инспектор ПДН приглашается в суд в качестве субъекта индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетним, он становится свидетелем и выступает уже «...в качестве иного участника уголовного судопроизводства, не имеющего самостоятельного интереса в деле, и т. д.»¹⁸.

¹⁵ Инструкция о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества : приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 38 от 12.04.2005. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102098001&rdk=0> (дата обращения: 16.09.2022).

¹⁶ Здесь и далее: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/d2ded67827ac27e40c418f749b9fbecb89ec1d84/ (дата обращения: 17.09.2022).

¹⁷ Понятие и виды следственных действий [Электронный ресурс]. Pravo163.ru. URL: <https://pravo163.ru/ponyatie-i-vidy-sledstvennykh-deystvij/> (дата обращения: 17.09.2022).

¹⁸ Дутов Н. Ю., Ахмедов У. Н. Алгоритм взаимодействия дознавателя органов внутренних дел с инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних при расследовании преступлений, совершённых несовершеннолетними. Вестник Воронежского института МВД России, 2020. № 4. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44437544> (дата обращения: 3.10.2022).

Кроме того, по мнению названных специалистов, привлечение сотрудников ПДН ОВД к производству процессуальных и следственных действий не оправдано, поскольку «...такая ситуация обуславливает низкое качество предварительной проверки по делам о признаках преступлений, совершённых несовершеннолетними. Только квалифицированными действиями дознавателя, осуществляемыми в рамках УПК РФ, возможно осуществление эффективного доказывания по делам несовершеннолетних»¹⁹. При этом опрос инспекторов ПДН, проведенный Н. Ю. Дутовым и У. Н. Ахмедовым, показал, что практически во всех случаях совершения преступления несовершеннолетними инспекторы получают поручение дознавателя о проведении процессуальных и следственных действий.

Таким образом, анализ направлений работы и полномочий сотрудников ПДН в настоящее время показал, что этот специализированный субъект продолжает занимать ключевое место в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако в правовом регулировании их деятельности наблюдаются очевидные недостатки, влияющие на снижение эффективности профилактической деятельности.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать несколько выводов:

а) создание специализированных субъектов по борьбе с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних в системе НКВД, МВД РСФСР было обусловлено, во-первых, необходимостью повышения эффективности в борьбе с названными проявлениями со стороны детей и несовершеннолетних; во-вторых, первоначально это соответствовало ужесточению уголовной политики государства в отношении несовершеннолетних;

б) относительная демократизация общественных отношений, наступившая после хрущевской оттепели и активное включение общественных институтов в борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями со стороны детей и несовершеннолетних не снизили интенсивности деятельности детских комнат милиции, а также ИДН, которая продолжала играть ведущую роль. При этом спектр полномочий не сокращался, а наоборот — расширялся;

в) очевидно, что в настоящее время часть функций и полномочий, предусмотренных Инструкцией, можно считать неправомерными, а иногда дублирующими. Кроме того, профилактическая деятельность ПДН ОВД часто носит «посреднический характер», поскольку этот субъект выполняет роль передаточного звена информации другим субъектам профилактики, в большинстве случаев непосредственно не решающим проблемы несовершеннолетних и их семей;

г) в правовом регулировании деятельности ПДН ОВД наблюдается тенденция неоправданного расширения объема функций и полномочий сотрудников ПДН при отсутствии необходимых для этого оснований;

д) выявленные недостатки в правовом регулировании отрицательно влияют на профилактическую деятельность ПДН ОВД, снижая ее эффективность, в частности повышается рецидив преступлений;

е) опыт создания и деятельности специализированного субъекта по профилактике правонарушающего поведения несовершеннолетних в системе МВД характерен только для России. В других странах аналогичных субъектов нет. Исторически сложилось так, что в большинстве зарубежных государств эту деятельность выполняют «социальные субъекты» (центры, службы пробации, приюты, реформатории и т. д.)²⁰.

Полученные результаты будут положены в основу дальнейших исследований с целью совершенствования деятельности ПДН ОВД.

Литература

1. *Беженцев А. А.* Организация деятельности социалистической системы профилактики правонарушений несовершеннолетних (1917–1950): положительный опыт, современные перспективы использования. Genesis: исторические исследования, 2017. № 12. С. 69–78. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=22496 (дата обращения: 07.09.2022).
2. *Дутов Н. Ю., Ахмедов У. Н.* Алгоритм взаимодействия дознавателя органов внутренних дел с инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних при расследовании преступлений, совершённых несовершеннолетними. Вестник Воронежского института МВД России, 2020. № 4. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44437544> (дата обращения: 03.10.2022).
3. *Маколи М.* Дети в тюрьме / Мэри Маколи; пер. с англ. Е. Мишкинук. М.: ОГИ, 2008. 216 с.
4. *Пишикина Н. И.* Правовые и методические вопросы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. СПб., 1998. С. 74. РГБ ОД: 61:99-12/9-3.
5. *Хаметдинова Г. Ф.* Административно-правовой статус инспектора по делам несовершеннолетних подразделения по делам несовершеннолетних. Правопорядок: история, теория, практика, 2015. № 2 (5).

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: *Маколи М.* Дети в тюрьме / Мэри Маколи; пер. с англ. Е. Мишкинук. М.: ОГИ, 2008. С. 137–166.

References

1. Bezhtentsev, A. A. Organization of the Activities of the Socialist System for the Prevention of Juvenile Delinquency (1917–1950): Positive Experience, Modern Prospects for Use [Organizatsiya deyatel'nosti sotsialisticheskoi sistemy profilaktiki pravonarushenii nesovershennoletnikh (1917–1950): polozhitel'nyi opyt, sovremennye perspektivy ispol'zovaniya]. Genesis: historical research [Genesis: istoricheskie issledovaniya]. 2017. No. 12. P. 69–78 [Electronic resource]. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=22496 (accessed: September 7, 2022).
2. Dutov, N. Yu., Akhmedov, U. N. Algorithm for the Interaction of the Interrogating Officer of the Internal Affairs Bodies With the Inspectors of the Juvenile Affairs Units in the Investigation of Crimes Committed by Minors [Algoritm vzaimodeistviya doznavatel'nykh organov vnutrennikh del s inspektorami podrazdelenii po delam nesovershennoletnikh pri rassledovanii prestuplenii, sovershennykh nesovershennoletnimi] [Electronic resource]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44437544> (accessed: October 3, 2022).
3. McAuley, M. Children in Prison [Deti v tyur'me] / Mary McAuley: trans. from English E. Mishkinyuk. M.: OGI, 2008. 216 p.
4. Pishikina, N. I. Legal and Methodological Issues of Prevention Of Juvenile Delinquency [Pravovye i metodicheskie voprosy profilaktiki pravonarushenii nesovershennoletnikh]. A PhD Thesis in Law: 12.00.08: SPb, 1998. S. 74. RSL OD: 61:99-12/9-3.
5. Khametdinova, G. F. Administrative and Legal Status of Juvenile Division Inspectors [Administrativno-pravovoi status inspektora po delam nesovershennoletnikh podrazdeleniya po delam nesovershennoletnikh]. [Electronic resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-inspektora-podrazdeleniya-po-delam-nesovershennoletnih/viewer> (accessed: October 3, 2022).