

РАЗДЕЛ III. УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ, БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

УДК 343.915

Коновалова И.А.

Московский государственный областной университет

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

I. Konvalova

Moscow State Regional University

THE ROLE OF PUBLIC POLICY IN PREVENTING JUVENILE CRIME

Аннотация. В статье описываются способы разработки и возможности реализации государственной политики предупреждения преступности, деятельности государственных и негосударственных органов по формированию и реализации основных задач, принципов, направлений и средств предупреждения преступности несовершеннолетних. Описывается содержание основных способов активизации деятельности и взаимодействия государственных органов по предупреждению преступности несовершеннолетних, необходимость выявления «трудных» подростков для применения профилактических мер.

Ключевые слова: государственная политика в области предупреждения преступности несовершеннолетних, деятельность государственных и негосударственных органов по предупреждению преступности несовершеннолетних, преступность несовершеннолетних, социальная реабилитация, выявление и постановка на учет асоциальных несовершеннолетних.

Abstract. This article describes how to develop and implement public policy opportunities for crime prevention. It also considers the activity of public and non-public bodies to shape and implement the key objectives, principles, directions and means of preventing juvenile crime. The author suggests enhancing the activity and interaction of state bodies to prevent juvenile delinquency and stresses the need of identifying «difficult» teenagers to apply preventive measures.

Key words: public policy in juvenile delinquency prevention, activities of public and non-public bodies in juvenile crime prevention, juvenile delinquency, social rehabilitation, identification and registration of anti-social juveniles.

Неоспоримая важность социального явления, именуемого преступностью, и особенно сложность и многофакторность причинного комплекса, обуславливающего это явление, требует серьезной методической подготовки при разработке и реализации государственной

политики предупреждения преступности вообще и ее неотъемлемой составной части – преступности несовершеннолетних в частности. Первое, что необходимо для грамотной разработки комплекса мер, охватываемых термином «государственная политика» и воздействующих на преступность несовершеннолетних, это их дифференцирование с учетом таких факторов, как возраст, место жительства, демографические особенности, социально-экономическая и криминологическая ситуация в регионе. Кроме того, необходимо определить набор конкретных действующих причин и условий, порождающих преступность несовершеннолетних, меняющих ее уровень и структуру.

В целом преступность несовершеннолетних носит социальный характер [2, с. 145]. Поэтому объектом профилактического воздействия должны стать основные, наиболее значимые в социальном отношении, сферы жизнедеятельности несовершеннолетних: семья, учеба, досуг, трудоустройство, трудовая занятость, здоровье, психологические склонности к конкретному поведению в экстремальных ситуациях, формирование у несовершеннолетних ценностных ориентаций. Таким образом, разработка государственной политики должна строиться исключительно исходя из этих компонентов, активно взаимодействуя с иными ее направлениями: в сферах экономики, демографии и др. Суть государственной политики в области предупреждения подростковой преступности заключается в деятельности государственных и негосударственных органов по формированию и реализации основных задач, принципов, направлений и средств предупреждения преступности несовершеннолетних. Ее целью является защита общества в целом, человека в частности и государства от преступных посягательств.

В общем виде государственная политика в области предупреждения преступности отражена в Концепции национальной безопасности России, в соответствии с которой приоритетное значение имеет формирование системы мер действенной социальной

профилактики и воспитания законопослушных граждан (полноценное кадровое обеспечение служб защиты интересов несовершеннолетних; введение правового образования в школах; комплексное противодействие наркомании и алкоголизму и др.). Эти меры «должны быть направлены на защиту прав и свобод, нравственности, здоровья и собственности каждого человека независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств» [7]. Поэтому основными задачами в области борьбы с преступностью несовершеннолетних являются: 1) выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность; 2) усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения; 3) укрепление системы правоохранительных органов, создание условий для их эффективной деятельности; 4) привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний; 5) расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами-участниками Содружества Независимых Государств [7]. Однако Концепция национальной безопасности России носит преимущественно декларативный характер и в практической деятельности малоэффективна. Указанная Концепция формирует проблемы, но не способы их решения, ставит общие цели и задачи, но не определяет, как их достичь. Она была бы более эффективна, если была бы более конкретизирована, например, конкретную задачу ставила бы перед конкретными органами и определяла хотя бы направления ее решения.

На данный момент более значимой в практическом плане является система нормативных правовых актов, регламентирующая сферу предупреждения подростковой

преступности и определяющая совокупность конкретных правовых профилактических мер. Среди последних особо выделяется Федеральный закон 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [15], который, во-первых, определяет круг органов государственной власти, которые осуществляют профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, во-вторых, их компетенцию и взаимодействие друг с другом. Кроме того, профилактика преступлений несовершеннолетних предполагает наличие должностных лиц, осуществляющих эту функцию, глубоких знаний об особенностях психики несовершеннолетних, о генезисе их противоправного поведения [1, с. 145]. В то же время многие сферы не включены в компетенцию ни одного органа власти. Например, правовая неурегулированность отношений государственных органов и общественных организаций, призванных осуществлять профилактическую деятельность среди подростков и молодежи, в настоящее время приводит к тому, что каждый из них, оценивая в первую очередь свою работу как удовлетворительную, пытается переложить ответственность за общие упущения на представителей других ведомств. Например, бесконтрольность и безнадзорность подростков вне школы учителя и полиция относят каждый к компетенции своих оппонентов. Многие педагоги считают, что работа с «трудными» является уделом работы инспектора по делам несовершеннолетних; работники же полиции считают, что эта категория подростков не регламентирована нормативными актами органов внутренних дел, поэтому не входит в сферу их интересов [5, с. 12]. Фактически наблюдается следующая ситуация: пока подросток не совершил какого-либо противоправного деяния, он предоставлен сам себе. Таким образом, на этом примере очевидна необходимость комплексного подхода к устранению условий, детерминирующих противоправное поведение несовершеннолетних как необходимого

составляющего государственной политики.

В целом государственную политику в области профилактики подростковой преступности необходимо строить в соответствии с основными факторами (т. е. семья, школа, досуг и т. д.) жизни подростка. Несовершеннолетие – один из самых сложных периодов развития личности. Несмотря на относительную кратковременность, этот период практически определяет дальнейшую судьбу каждого человека, поскольку в подростковом возрасте преимущественно происходит формирование характера и становление личности при активном влиянии социальной среды, ближайшего окружения и общества в целом. Поэтому, в первую очередь, государственная политика должна направить максимальные средства на поддержку семьи. Как показывает практика, все негативные моменты начинаются с семейного воспитания. Как правило, родители подростков не интересуются школьными достижениями своих детей, не посещают родительские собрания, не вступают в контакт с учителями и классными руководителями до тех пор, пока не получают официального вызова в школу, не контролируют времяпрепровождения своих детей вне школы. Такие дети очень остро чувствуют отсутствие родительской заботы и опеки, даже свою ненужность в семье, в конечном итоге привыкают к бесконтрольности и безнаказанности со стороны родителей и теряют интерес к учебе, а подчас и к жизни [11]. В связи с этим необходимо проводить превентивные меры с родителями по месту работы, службы, в различных органах социального обеспечения. Данную функцию следует возложить на общественные объединения, работающие в этой области.

Несомненно, что к тяжелым последствиям недостатков семейного воспитания относятся преступность, алкоголизм, наркомания и другие патологические явления, источником которых в большинстве случаев стали обстоятельства, сложившиеся в семье ребенка [17, с. 212]. Вклад таких семей в преступность несовершеннолетних, по некоторым под-

счета, составляет 30-35% [4, с. 296]. Федеральный закон 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» впервые свел воедино все категории семей, где возникали определенные сложности в условиях воспитания детей. Законодатель рассматривает в качестве источника социально опасного положения семьи не только состояние субъектов, «авторов» воспитания – родителей, но и состояние объекта, на который направлена деятельность субъекта – детей. Однако практическая сторона применения данного нормативного акта показывает недостаточную его проработанность, не обеспеченность подзаконными актами и материальными средствами. В частности, по статистике МВД РФ, количество родителей, отрицательно влияющих на детей и состоящих на учете, в 2,4 раза меньше, чем состоящих на учете подростков [8]. Причина заключается в низкой выявляемости семей с неудовлетворительным воспитанием детей. И решение данной проблемы должно строиться с самых ранних этапов воспитания ребенка. Первым сигналом должны быть воспитатели детских садов и учителя начальных классов, т. к. при своевременном поступлении от них информации об асоциальном поведении ребенка в органы опеки и попечительства возможно применение мер к родителям и самому несовершеннолетнему с высокой вероятностью их положительного эффекта. В противном случае несовершеннолетний ставится на учет как оказавшийся в социально опасном положении. Даже при постановке на учет таких семей, как правило, после достижения подростком 18-летнего возраста, их с учета снимают. Однако для предупреждения преступности – это мера преждевременная, так как такой подросток не имеет еще полноценно устоявшихся жизненных принципов, он только начинает трудоустраиваться, его материальные возможности низки, а зачастую он еще и учится. И психологическая зависимость от окружающих его лиц все еще высока, что может оказать значительное воздействие на его по-

ведение. Поэтому необходимо обеспечить контроль за «трудными» подростками, достигшими совершеннолетия, в последующие несколько лет, а также обеспечить консультативную и психологическую помощь в этот период, что также возможно осуществлять через общественные объединения.

Как уже отмечалось, воздействие на личность несовершеннолетнего широкой социальной среды, институтов общества в целом существенно опосредуется ею, и поэтому государственная политика в области профилактики подростковой преступности должна учитывать образовательные учреждения. Влияние микросреды дополняет воздействие воспитательно-образовательных учреждений (школы, колледжа, техникума и др.), длительные и непосредственные контакты с которыми поддерживает (или поддерживал) практически каждый несовершеннолетний [12]. Однако сама по себе среда образовательных учреждений играет скорее положительную роль в профилактике подростковой преступности. Вместе с тем нельзя не отметить сложившееся в последнее десятилетие положение, когда преподаватели подходят к обучению несовершеннолетних только формально, а в выявленных случаях склонности подростка к правонарушению, как правило, не имеют возможности повлиять на него. В связи с таким положением необходимо на федеральном уровне закрепить за исполнительными органами регионов обязанность выработать определенный алгоритм действий в подобных ситуациях с периодическим его пересмотром. Например, он может быть следующим: 1) сопровождение учителем подростка к психологу, выявление проблемы; 2) уведомление школьной администрацией социальных органов; 3) постановка на контроль подростка в органах социальной защиты в качестве находящегося в социально опасном положении и осуществление в отношении него и его семьи материальной, медицинской и психологической помощи; 4) надзор за его поведением со стороны указанных органов, а также со стороны органов внутренних дел (полиция, участковый); 5)

помощь в трудоустройстве; 6) организация досуга; 7) индивидуальная помощь педагогов в учебном заведении. Кроме того, необходимо ввести в образовательных учреждениях обязательный предмет по праву, который бы повышал правовой уровень несовершеннолетних, их правосознание, обеспечивал бы правильное понимание человеческих ценностей, правила общежития и установленные законом правила. На сегодняшний момент в некоторых образовательных учреждениях введено правовое образование учеников, что способствует профилактике преступлений, совершаемых несовершеннолетними [13]. Кроме того, практические уроки в области права помогут определить психологическую склонность к тому или иному поведению подростка, а также способы взаимодействия с ним.

Субъективно более значимой сферой для несовершеннолетних преступников является досуговая, и, соответственно, связанная с ней деятельность, которая оказывает более существенное формирующее воздействие на личность (в связи с высокой значимостью досуга для подростков он должен быть направлением государственной политики). Свободного времени у несовершеннолетних преступников больше, чем у их сверстников. По мере увеличения свободного времени интересы несовершеннолетних деформируются и приобретают негативный, противоречащий закону оттенок. Чем больше свободного времени у несовершеннолетнего, тем выше вероятность совершения им правонарушений и преступлений. При этом определенное воздействие оказывают особенности инфраструктуры крупного города: значительное количество увеселительных заведений, мест проведения отдыха и др. Содержательная характеристика свободного времени отличает несовершеннолетних, совершивших впоследствии преступления, от других сверстников: предпочтение отдается праздности. Характерной является неразвитость интересов, реализуемых в сфере досуга [12]. Такая ситуация складывается в связи с тем, что многие клу-

бы по организации детского досуга стали платными и их общее количество сократилось. Поэтому в указанной сфере в целях профилактики подростковой преступности государственная политика должна строиться по следующим направлениям: предоставление налоговых и иных льгот для организаций, занимающихся подростковым досугом; организация клубов досуга для несовершеннолетних, оказавшихся в социально опасном положении; выявление сфер досуга, наиболее интересных для различных контингентов несовершеннолетних.

Трудоустройство и трудовая занятость подростков, особенно оказавшихся в социально опасном положении, является особенно проблемным вопросом в общественной жизни и направлением государственной политики по профилактике подростковой преступности. Самостоятельно устроиться подростку на работу, особенно если он учится, достаточно сложно. Тем более, что работодатели предпочитают брать на работу совершеннолетних граждан, дабы избежать лишних проблем. Либо такая работа низкоквалифицирована, тяжела и низкооплачиваема. Существует практика социальных служб по трудоустройству молодежи, но она преимущественно направлена на трудоустройство несовершеннолетних преступников. Например, в Ленинградской области действует программа «Профилактика правонарушений в Ленинградской области на 2009-2012 годы», в целях реализации которой созданы специализированные рабочие места для подростков, совершивших преступления [13]. В последнее время создаются центры социальной реабилитации для детей и подростков, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, которые занимаются в том числе и вопросами трудоустройства, но их количество не обеспечивает полноценное решение вопроса. В последнее время многие субъекты РФ выделяют средства на создание рабочих мест для подростков, однако, их недостаточно. Кроме того, указанную проблему необходимо решать не только за счет прямого финансирования на создание рабочих мест, но

и за счет предоставления различных льгот предприятиям, которые трудоустраивают несовершеннолетних, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, а также судимых подростков. Указанная мера может быть более эффективна, чем прямое финансирование. В настоящее время в России отсутствует целостная комплексная служба социальной реабилитации подростков с девиантным поведением. Реабилитационные мероприятия проводятся бессистемно, различными ведомствами без взаимного согласования, налицо так называемый «вневедомственный ребенок». Обеспечить в существующих условиях максимальную эффективность социальной реабилитации можно с помощью организации системы центров социальной помощи семье и детям [7].

Одной из причин совершения несовершеннолетними правонарушений является их заболеваемость алкоголизмом и наркоманией, которые провоцируют подростка на добычу материальных средств на алкоголь и наркотики. Поэтому борьба с указанными заболеваниями напрямую связана с профилактикой подростковой преступности. Кроме того, не стоит забывать о психическом здоровье подростков, так как девиантное поведение зачастую напрямую связано с нарушениями психики. На здоровье несовершеннолетних в последние годы было направлено особое внимание. Акцентируется оно и в Федеральной целевой программе «Дети России» на 2011-2013 г. Отмечается, что «одной из причин ухудшения здоровья детей является недостаточная эффективность профилактических и коррекционных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление здоровья детей и подростков. Социальная значимость проблем, связанных с состоянием здоровья детей в России, обуславливает необходимость их решения при активной государственной поддержке с использованием программно-целевого метода» [9]. Для этого предусматривается строительство и реконструкция медицинских учреждений, разработка новых технологий по диагностике и лечению заболеваний несовершеннолетних,

технологий совершенствования оказания медицинской помощи подросткам. В то же время остается неразрешенным вопрос финансирования необходимых медицинских мероприятий несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении. Необходимо для решения данной проблемы на региональном и местном уровнях принять программы финансирования медицинской помощи подросткам, признанным находящимися в социально опасном положении.

В рамках государственной политики по профилактике подростковой преступности борьба с распространением наркомании и алкоголизма крайне актуальна, т. к. количество преступлений, совершаемых несовершеннолетними в состоянии наркотического или алкогольного опьянения (или для достижения такого состояния как мотив преступления) возрастает [18]. Поэтому наркомания и алкоголизм являются предпосылками совершения преступлений. Однако принудительное лечение этих болезней законом запрещено, за исключением лиц некоторых категорий (например, осужденных), что по отношению к несовершеннолетним недопустимо. Необходимо на федеральном уровне разрешить к ним применение медицинских мер, направленных на выздоровление подростков, с согласия органов опеки и попечительства. Но на данный момент лечение подростков с выявленными заболеваниями алкоголизм и наркомания не осуществляется. Именно в этом заключается сложность ситуации, и данная проблема становится все более актуальной. Реальных способов борьбы с наркоманией и алкоголизмом практически нет, т. к. многие стандартные методы неприменимы в связи с тем, что употребление опьяняющих и одурманивающих веществ изменяет личность – выделяется явное равнодушие к труду, учебе, безразличие к близким [3]. Поэтому единственно реальным способом противодействия этим негативным явлениям служит строгий контроль за заболевшими, за употреблением ими наркотиков и алкоголя. Такой контроль может быть осуществлен органами внутренних дел и ко-

миссиями по делам несовершеннолетних путем установления их обязанности по явке в наркологический диспансер хотя бы раз-два в неделю на осмотр, ограничение территории свободного их передвижения, установление обязанности в определенное время находиться дома и т. п. Для несовершеннолетних действенными профилактическими мерами наркомании также являлись бы их перемещения в другой регион, город, местность для пресечения контактов с поставщиками, например к родственникам. При невозможности применения такой меры необходимо устанавливать жесткий дневной график местонахождения несовершеннолетнего, о котором говорилось выше, т. к. при установленном распорядке дня инспекторам легче контролировать перемещение подростка, а при несоблюдении – применять определенные санкции: задержание, помещение в стационар и т. п.

В целом же государственная политика в области профилактики подростковой преступности развивается. Об этом свидетельствует принятие различных нормативных актов, реализация таких Федеральных целевых программ, как «Дети России», «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями», «Молодежь России», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2010-2014 годы» и другие. Однако указанные программы направлены, прежде всего, на контингент выявленных несовершеннолетних, находящихся в социально опасном состоянии. В этом заключается их основная недоработка. Наравне с указанным направлением государственная политика должна быть направлена на активное выявление «трудных» подростков для применения профилактических мер. Поэтому необходимо включить соответствующие обязанности по выявлению и постановке на учет таких несовершеннолетних в компетенцию различных государственных органов, которыми могут быть не только органы МВД, но и службы социальной защиты, частные реабилитационные центры, медицинские учреждения, образовательные

учреждения и другие. А также для полной картины нынешней ситуации относительно количества таких подростков необходимо создать единую базу, а ответственность за ее ведение возложить совместно на Федеральную службу государственной статистики РФ и Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Анапеев Я.Г. Экспресс-диагностика акцентуаций характера у подростков-правонарушителей // Гуманитарно-экономический вестник [МГЭИ, Минск]. – 2000. – № 1.
2. Дубаева Е.Е. Взгляды А. Кетле на роль статистических методов в изучении общества // Социология. – 2001. – № 13. – С. 145-162
3. Елисеева Н. Будет ли нация здорова // Первый Московской государственной медицинский университет им. И.М. Сеченова [сайт]. URL: <http://www.mma.ru/article/id19004?print=1,05.10.2006> (дата обращения 04.11.2012).
4. Игошев К.Е., Миньковский Г.М. Семья, дети, школа. – М.: Юридическая литература, 1989. – 356 с.
5. Каневский Л.Л. Актуальные проблемы совершенствования ранней профилактики преступности и иных правонарушений несовершеннолетних // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 151-159.
6. Клушина Н.П., Клищ С.С. Модель деятельности территориального центра социальной помощи семье и детям по социальной реабилитации подростков с девиантным поведением // Вестник СевКавГТУ. Сер. Гуманитарные науки. Вып. 6. – 2001. – С. 39-44.
7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300) (ред. от 10.01.2000) // СЗ РФ. – 1997. – № 52. – Ст. 5909.
8. Лелеков В.А., Кошелева Е.В. Влияние семьи на преступность несовершеннолетних // Социологические исследования. – 2006. – № 1. – С. 103-113.
9. Панкратов В.В., Цымбал Е.И. Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних: общие принципы и региональная специфика // О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России: проблемы и пути их законодательного решения / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 1998. № 16 (83).
10. Постановление Правительства РФ от 21.03.2007 № 172 (ред. от 11.08.2007) «О Федеральной целевой программе «Дети России» на 2011-2014 годы» // СЗ РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1688.

11. Савельев А.И. Криминологическая характеристика и предупреждение преступности несовершеннолетних в крупных городах Сибири: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – 16 с.
12. Статычнюк И. Человека создает сопротивление его окружающей среде // Учительская газета. – 2001 (№ 40). – 25 сентября.
13. Трудоустройство несовершеннолетних преступников как профилактика правонарушений / AllNW.ru: единый портал Северо-Запада России [сайт]. URL: <http://allnw.ru/news/5699> (дата обращения 04.11.2012).
14. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 52. – Ст. 5909.
15. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.
16. Фриденберг В.Ф. Внутрисемейные отношения и их влияние на воспитание детей и подростков // Трудные судьбы подростков – кто виноват? – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 203-206.
17. Характеристика лиц, совершивших преступления. Общие сведения о состоянии преступности. Состояние преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2007 года / Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: http://www.mvd.ru/userfiles/file/statistics/stats_12_2007.pdf (дата обращения 04.11.2012).
18. Шипунова Т.В. Преступность несовершеннолетних и превентивные стратегии / NarCom.ru: русский народный сервер против наркотиков [сайт]. URL: <http://www.narcom.ru/law/system/39.html> (дата обращения 04.11.2012).