Дорофеева Жанна Павловна. Превенция административной деликтности несовершеннолетних: научно-практические основы формирования государственных программ и их реализация в Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Дорофеева Жанна Павловна;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет].- Белгород, 2016.- 307 с.

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **ГЛАВА 1. Понятие и общая характеристика современных аспектов административной деликтности несовершеннолетних в Российской федерации 16**  1. Понятие и содержание административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 16  2. Становление и развитие института административной деликтности несовершеннолетних в России 33  **ГЛАВА 2. Программное регулирование как элемент системы превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 52**  1. Понятие и виды превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 52  2. Функционально-целевое назначение превенции и место программного регулирования в ее системе 64  3. Программное регулирование как способ реализации форм превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 88  4. Программное регулирование в системе методов превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 109  **ГЛАВА 3. Программно-целевая реализация превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 127**  1. Содержание программ превенции административной деликтности несовершеннолетних в Российской Федерации 127  2. Характеристика федеральной программно-целевой превенции административной деликтности несовершеннолетних и направления ее реализации в Российской Федерации 153  3. Анализ региональной программно-целевой превенции административной деликтности несовершеннолетних и направления ее реализации в Российской Федерации 178  4. Характеристика превенции административной деликтности несовершеннолетних на уровне муниципального образования Российской Федерации 196  Заключение 225  Список использованных правовых источников и  Литературы   * [Становление и развитие института административной деликтности несовершеннолетних в России](http://www.dslib.net/admin-pravo/prevencija-administrativnoj-deliktnosti-nesovershennoletnih-nauchno-prakticheskie.html#7359991) * [Функционально-целевое назначение превенции и место программного регулирования в ее системе](http://www.dslib.net/admin-pravo/prevencija-administrativnoj-deliktnosti-nesovershennoletnih-nauchno-prakticheskie.html#7359992) * [Характеристика федеральной программно-целевой превенции административной деликтности несовершеннолетних и направления ее реализации в Российской Федерации](http://www.dslib.net/admin-pravo/prevencija-administrativnoj-deliktnosti-nesovershennoletnih-nauchno-prakticheskie.html#7359993) * [Характеристика превенции административной деликтности несовершеннолетних на уровне муниципального образования Российской Федерации](http://www.dslib.net/admin-pravo/prevencija-administrativnoj-deliktnosti-nesovershennoletnih-nauchno-prakticheskie.html#7359994)  Становление и развитие института административной деликтности несовершеннолетних в России В настоящее время не вызывает сомнений, что стабильность и устойчивость правового государства и гражданского общества в России напрямую зависит от подрастающего поколения и его морально-нравственного облика, поскольку именно дети формируют «светлое будущее» нашей страны. Однако правовое и социальное становление несовершеннолетних претерпевает ряд острых современных проблем, связанных с высоким уровнем АДН и преступности в государстве.  По официальным данным МВД России несовершеннолетними совершается каждое 18-е преступление, что составляет примерно 5,6% от общего количества преступлений. За различные административные правонарушения, в том числе за появление в общественных местах в состоянии опьянения или распитие алкогольных и спиртосодержащих напитков, ежегодно в органы внутренних дел доставляется свыше полумиллиона подростков, а на учете в органах внутренних дел состоит около 330 тыс. несовершеннолетних3.  Еще в 2013 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на расширенном заседании Коллегии МВД России было отмечен тот факт, что ежегодно органами внутренних дел на учёт ставится свыше 150 тысяч несовершеннолетних, треть из которых – за совершение административных правонарушений, что представляет собой неутешительную картину. Тем более, что это количество ежегодно растет. Так, по состоянию на 1 января 2014 г. на профилактическом контроле, по данным МВД России, состояло уже 190 тысяч подростков4.  Но, несмотря на важность изучаемого вопроса, в современной юридической литературе насущным проблемам АДН уделяется неоправданно мало внимания: ни в специальных исследованиях, ни в выполненных работах на монографическом уровне не содержится комплексного исследования столь актуальной проблематики. До сих пор не рассмотрены особенности АДН и не сформулировано ее определение, что, на наш взгляд, требует соответствующего теоретического и практического анализа. Более того, важность этой задачи предопределяется и тем, что деликтность несовершеннолетних имеет свои причины и условия, которые зависят от множества социальных, экономических, исторических и других факторов, в значительной степени влияющих на уровень АДН5.  Однако вполне очевидно, что любой правовой институт, в том числе и институт превенции АДН, только в том случае эффективен и результативен, когда он изучен, осмыслен и научно обоснован6, а значит, данный «научный пробел» должен быть соответствующим образом заполнен. Поэтому для более углубленного понимания института АДН рассмотрим категориально-понятийный аппарат, присущий данной правовой категории, ее содержание и основные характеристики.  В первую очередь следует отметить, что административная деликтность несовершеннолетних представляет собой достаточно сложный правовой институт, поскольку он в разной степени связан с такими категориями как: - деликт, девиация, делинквентное поведение, делинквентность. Но при этом, все эти понятия объединены тем, что являются предметом науки деликтологии.  Обобщенно можно констатировать, что деликтология сформировалась посредством таких наук, как социология и криминология. Как верно отметил Д.Н. Бахрах: «Административная деликтология является «младшей сестрой» криминологии, поскольку также использует ее методы, выводы и все ее достижения»7. То есть, наука деликтология представляет собой сложное многоаспектное учение, поскольку, с одной стороны, ее в полной мере нельзя считать правовой наукой, так как в большой степени она соотносится с социологией, но с другой стороны, она имеет правовое ответвление – административную деликтологию, которая является ее составной частью и в настоящее время проходит свой путь становления8.  Впервые необходимость исследования причин административных деликтов была обозначена А.П. Шергиным в его диссертации «Административные взыскания по советскому праву», выполненной в 1969 году9. Чуть позже, в 1979 году, эта тема была развита и в работе Л.Г. Коваля «Административно деликтные отношения»10. Однако более детально к данному вопросу подошел профессор В.И. Ремнев, который является основоположником учения административной деликтологии11. Под его руководством впервые была разработана общая методологическая программа «Разработка научных основ административной деликтологии», а также создана специальная группа по изучению административной деликтологии12.  Таким образом, следует отметить, что актуальность таких направлений, как: а) выявление и изучение причин административных деликтов, б) разработка комплекса мер предупреждения,-признавалась уже более 45 лет назад наукой «Административная деликтология», однако по настоящий момент, несмотря на эпизодическое концентрирование внимания научного сообщества13 на некоторых аспектах административной деликтологии, это направление не получило должного всестороннего развития. Естественно, в полной мере отрицать развитие административной деликтологии нельзя, поскольку отдельным ее вопросам было посвящено достаточно работ14, за исключением, к сожалению, проблем АДН. Функционально-целевое назначение превенции и место программного регулирования в ее системе В настоящее время острота и проблемность вопросов АДН требуют особого внимания со стороны государства, для которого одной из самых важнейших и актуальных задач является снижение роста правонарушений, совершенных несовершеннолетними, в том числе и посредством повышения эффективности превентивных мер АДН. Ведь превенцию правонарушений вполне объективно можно рассматривать, как первую ступень в предупреждении еще более социально опасного явления - преступности несовершеннолетних94. Криминологические исследования показывают, что семь из десяти преступлений могли быть предотвращены при их действенной превенции95.  Удовлетворение острой потребности практики в скорейшей разработке и внедрении действенных превентивных мер в современных условиях предполагает, во-первых, сохранение и развитие ценного опыта, а, во-вторых, учет особенностей современного развития общества и государства96.  В некоторых станах (таких, как Дания, Швеция, Великобритания) в последние два десятилетия превенция правонарушений и преступлений составляет неотъемлемую часть государственной политики97. Данный положительный зарубежный опыт, на наш взгляд, весьма показателен, поскольку он доказывает, что превенция АДН является одним из неотъемлемых направлений реализации государственных функций, что особенно актуально и для российского государства в виду того, что уровень АДН и преступности в России по-прежнему остается достаточно высоким98.  Еще К. Маркс в своих сочинениях указывал на то обстоятельство, что долг законодателя «не превращать в преступление то, что имеет характер проступка...», потому что такая квалификация «...решает тысячи человеческих судеб и определяет нравственную физиологию общества»99.  Следует отметить, что превенция представляет собой многоаспектный институт, включающий в себя различные формы и методы предупреждения. Применительно к проблемам АДН нельзя акцентировать внимание только на единичных методах и формах превенции, поскольку такая категория граждан, как несовершеннолетние, требует специального индивидуального подхода, где самым главным аспектом является эффективность.  В связи с тем, что превенция АДН позволяет бороться с АДН путем предотвращения противоправного поведения несовершеннолетних, для ее эффективности требуется постоянная, систематическая превенционная работа как органов государственной власти, так и всего общества в целом.  Превенция АДН является неотъемлемой составляющей одной из основных внутренних функций государства - охраны правопорядка, которая подразумевает: охрану прав и свобод всех граждан Российской Федерации, в том числе и несовершеннолетних; защиту всех форм собственности; обеспечение режима законности; борьбу с правонарушениями и преступностью; охрану общественного порядка; исполнение наказаний; профилактику правонарушений и т.д. В связи с чем, важность и значимость проблем превенции АДН обуславливает нацеленность государственных органов власти на реализацию комплекса государственных задач, направленных на предотвращение АДН. Следует отметить, что определение сущности превенции АДН необходимо и для нормотворчества, и для правоприменения, так как четкое понимание данного понятия и его видовых характеристик предоставит соответствующим органам государственной власти возможность выбора эффективных превентивных мер противодействия АДН. В большинстве же случаев (как показывает правовая практика) субъекты превентивной деятельности ориентируются на уже сложившиеся формы и методы. Анализ филологического значения терминов «предупреждение», «предотвращение», «профилактика» показывает их тождество. Например, «Словарь современного русского литературного языка»100 определяет термин «предупреждение» как своевременные меры, способные опережать чьи-либо действия, предотвращать что-либо. В Энциклопедическом словаре термин «предупреждение» является синонимом «профилактики» (от греческого – предохранительный)101. Предупреждение с учетом теории права следует рассматривать как комплекс мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными на то субъектами с целью недопущения противоправных явлений, формирования у граждан (в том числе и у несовершеннолетних) осознания необходимости действовать в рамках правовой нормы. Характеристика федеральной программно-целевой превенции административной деликтности несовершеннолетних и направления ее реализации в Российской Федерации Эффективная борьба с противоправным поведением несовершеннолетних лиц требует решительных, результативных и целенаправленных форм по его предупреждению, где главным является предотвратить АДН и не допустить переход от административного деликта к преступлению.  Несмотря на то, что в современной науке имеется определенный объем знаний по проблематике делинквентного поведения, процесс социализации подростков с делинквентным поведением до сих пор не представлен в четком алгоритмизированном виде178. Поэтому в настоящее время требуется: а) разработка новых методик и форм воздействия на несовершеннолетних правонарушителей, которые могли бы оказать на них превентивное влияние, а также б) интеграция новых правовых методов и форм превенции179.  Превенция АДН относится к динамичным системам, которая для того, чтобы достигать свои цели, должна быть гибкой и постоянно совершенствовать формы превентивной деятельности в зависимости от уровня, структуры, динамики и других характеристик АДН. Формы превенции должны учитывать происходящие в обществе процессы, особенно состояние экономики, степени социальной напряженности, криминогенную обстановку и т.д. А для возможности законного применения новых форм превенции АДН, которые могут быть нацелены на борьбу с АДН, они должны получить соответствующее правовое регулирование, поскольку все формы, направленные на предупреждение АДН, должны применяться в соответствии с нормой права и не выходить за ее рамки. Итак, начнем свое рассмотрение с определения понятия формы превенции АДН. Отметим, что категория «форма» — является одним из центральных и сложнейших понятий в философии и представляет собой способ существования, выражения, преобразования и внутреннего содержания180.  В связи с чем, форму превенции АДН можно представить как: 1) содержательный аспект предупредительных мер, которые реализуются через соответствующую деятельность субъектов, осуществляющих превентивную деятельность181, направленную на предотвращение и борьбу с АДН; 2) юридический (правовой) аспект, представляющий собой способ выражения, внешнее проявление. Тем самым, определив основные составляющие понятия формы превенции АДН, рассмотрим ее видовую классификацию и характеристику. Отметим, что реализация форм превенции АДН осуществляется в зависимости от: а) объекта воздействия, формы превенции могут быть направлены непосредственно на несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, а также на повышение уровня квалификации субъектов, осуществляющих превентивную деятельность; б) объекта превенции, поскольку на несовершеннолетнего можно влиять непосредственно, либо через соответствующих субъектов превентивной деятельности (например, через инспектора правоохранительных органов, психолога, классного руководителя общеобразовательного учреждения, в котором обучается деликвент и т.д.); в) особенностей противоправного поведения несовершеннолетних (например, превенционная деятельность будет значительно отличаться при осуществлении несовершеннолетним незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов согласно ст. 6.8 КоАП РФ и мелкое хищение в соответствии со ст. 7.27 КоАП РФ). Следует заметить, что рассмотреть все возможные варианты применения форм превенции к конкретной противоправной ситуации с учетом их разновидностей и особенностей не представляет возможным в рамках одного нормативно-правового акта, чего нельзя сказать о программах превенции АДН, которые могут быть разработаны различными субъектами превентивной деятельности с учетом нужной специфики превентивной работы конкретного ведомства182 или подразделения, в компетенцию которых входит осуществление превенции АДН.  Поэтому, целесообразно выделить основные виды форм превенции АДН183, которые могут быть использованы в превентивной деятельности всеми субъектами превенции и реализованы с учетом программного регулирования в соответствии с 1) содержательным аспектом (не правовым) и 2) юридическим (правовым) внешним проявлением. Характеристика превенции административной деликтности несовершеннолетних на уровне муниципального образования Российской Федерации Представляется целесообразным для результативности предложенной формы реализовывать ее в комплексе принятых соответствующих нормативно-правовых актов социальной направленности субъекта РФ, а также в программах превенции АДН, поскольку вопросы социальной поддержки несовершеннолетних, как нами уже отмечалось, не в силах разрешить в рамках лишь программы (например, обеспечить несовершеннолетних трудовой занятостью или распределить трудных подростков в лагеря). Данные вопросы должны решаться на уровне субъекта РФ с дублированием основных мероприятий в программах превенции на муниципальном уровне и муниципальных учреждениях; . научно-методическая форма превенции предусматривает профессиональную подготовку специалистов, работающих с несовершеннолетними, вооружение их всем комплексом педагогических, психологических, социальных средств противодействия АДН, а также методическое обеспечение правового воспитания подростков, поскольку должная квалификация, профессионализм в вопросах превенции АДН могут быть обеспечены посредством подготовки специальных кадров социальных работников, социальных педагогов, психологов, специализирующихся на практической работе по коррекции отклоняющегося поведения детей и подростков и т.д.  Также весьма важно, чтобы несовершеннолетние знали и понимали свои права и обязанности и были информированы о видах ответственности за противоправное поведение, а также обо всех негативных последствиях привлечения их к административной ответственности, что также входит в задачи как педагогов, соцработников, так и сотрудников правоохранительных органов.  В данном случае качество профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников, работающих с несовершеннолетними, требования, предъявляемые к их компетенции, должны предъявляться согласно нормативно-правовым актам, а вот информирование несовершеннолетних граждан, разработку методических рекомендаций и т.п. возможно предусмотреть с учетом программы превенции АДН, которая может быть разработана и принята на уровне муниципальных учреждений образовательного профиля.  Во-первых, отметим форму превенции совершения административных правонарушений группой несовершеннолетних лиц, поскольку, как нами уже не раз отмечалось, групповая делинквентность - это одна из специфических особенностей, которая присуща АДН. Успех осуществления данной формы лежит в том, чтобы практические работники свои усилия направляли не только на подавление и разрушение группы, но и на искоренение причин и условий их порождающих. Данный вид превентивной деятельности требует определенной последовательности: во-первых, выявление групп правонарушителей; во-вторых, их криминологическая диагностика; в-третьих, соответствующий учет групп и их участников.  Для превентивного воздействия на группу в целом, а также и на каждого ее участника применяются различные формы превенции групповой АДН. В числе таких форм выделяются: изоляция группы; расформирование группы; переориентация группы.  В частности, следует исходить из того, что с неформальными группировками несовершеннолетних покончить в принципе невозможно, поскольку они часто трансформируются и глубоко приживаются в подростковой среде. Поэтому необходимо в максимальной степени использовать позитивные моменты, которые могут всячески нейтрализовывать негативные аспекты их влияния и направлены на разрушение асоциальных традиций. Например, в Англии власти используют «рокеров» (мотоциклистов) для доставки почты, давая им преимущество в проезде и даже разрешая при этом превышать дозволенный скоростной режим195. В США, например, на смену «хиппизму», пропагандировавшему отклоняющийся от норм обычной жизни стиль поведения, основанный на отрицании обычной морали и употреблении наркотиков, пришел «яппизм», основным постулатом которого является целеустремленное движение вверх по карьерной лестнице. Важно разрушать мифические романтические противоправные образы. Применительно к рассматриваемой форме становится вполне очевидным, что на законодательном уровне сложно представить решение данной проблемы. Вполне результативными могут быть конкретные меры, разработанные в программе превенции АДН, поскольку программное регулирование способно адаптироваться к современным проблемам превенции и предусматривать новые и эффективные формы. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |