

Уполномоченный по правам человека в Приморском крае

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений во Владивостокском городском округе

Конкурсная работа

Голубевой Вероники Андреевны

студентки 4 курса направления «Государственное и муниципальное управление»
Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета

Научный руководитель

Хамидулин Владислав Саидович

доцент кафедры государственного и муниципального управления Школы
экономики и менеджмента ДВФУ,
кандидат политических наук

Владивосток, 2018

Оглавление

Введение.....	3
1 Теоретические основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних в Российской Федерации.....	5
1.1 Делинквентное поведение как вид девиантного поведения: понятие и причины проявления.....	5
1.2 Законодательство в области профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан.....	6
1.3 Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав как координационный орган в системе профилактики правонарушений.....	8
2 Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений во Владивостокском городском округе.....	11
2.1 Основы деятельности комиссий по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних граждан на территории города Владивостока.....	11
2.2 Анализ состояния и динамики преступности среди несовершеннолетних граждан в городе Владивостоке.....	12
2.3 Анализ направлений и результатов деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке.....	18
2.4 Рекомендации по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке.....	27
Заключение.....	34
Список использованных источников.....	35
Приложение А.....	37
Приложение Б.....	38
Приложение В.....	39
Приложение Г.....	40
Приложение Д.....	41
Приложение Е.....	42
Приложение К.....	43
Приложение Л.....	44
Приложение М.....	46
Приложение Н.....	47
Приложение П.....	48
Приложение Р.....	50
Приложение С.....	52

Введение

В современных условиях правонарушения среди несовершеннолетних граждан рассматриваются не только как серьёзная проблема современного общества, но и как внутренняя угроза национальной безопасности государства. В связи с чем, деятельность многих представителей таких наук, как психология, педагогика, социология, криминология, юриспруденция направлена на изучение личности несовершеннолетнего правонарушителя, а самое главное на изучение условий и факторов, подталкивающих несовершеннолетних к совершению первичных, а также повторных противоправных деяний.

Безусловно, сказать, что конкретно провоцирует несовершеннолетнего на проявления делинквентного поведения, не представляется возможным в силу междисциплинарности темы исследования. Каждый из теоретиков и практиков, руководствуясь спецификой своей сферы деятельности, выдвигает на первый план ту или иную причину, подталкивающую подростка к деликтам, но, тем не менее, не умаляя влияние иных факторов.

Самое главное – своевременно и объективно идентифицировать причины и условия, провоцирующие несовершеннолетних на совершение правонарушений, и консолидировать все усилия в направлении профилактики отклоняющегося поведения. В таких условиях, весьма остро становится вопрос вмешательства органов системы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан. Центральным звеном системы профилактики, согласно действующему законодательству, является Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. Именно КПД и ЗП координирует деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако в деятельности данного органа нередко возникает ряд проблем, препятствующих своевременному предупреждению правонарушений.

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке - не исключение.

Цель исследования – провести анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений во

Владивостокском городском округе, определить проблемы, с которыми сталкиваются комиссии, и разработать пути их устранения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Изучение теоретических основ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних граждан в Российской Федерации.

2. Анализ состояния и динамики преступности среди несовершеннолетних граждан в городе Владивостоке.

3. Анализ основных направлений и результатов деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке.

4. Разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке.

Объект исследования – система профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан.

Предмет исследования – деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений во Владивостокском городском округе.

Теоретической и методологической основой написания настоящей работы являются труды таких авторов из разных областей деятельности (психологии, социологии, криминологии, юриспруденции и т.д.), как: В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова¹, О.А. Есберген², Паатова М.Э., Бегидова С.Н., Хакунов Н.Х.³ и др.

¹ Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : коллективная монография : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. – 124 с. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://сгюа.рф/documents/structure/KDNiZP/Ilgovamonografia-Maket.pdf>.

² Есберген О.А. «Криминология: Учебник»: Юридический центр Пресс; СПб.; 2013. – 350 с. Электрон. дан. – Режим доступа : <https://litportal.ru/avtory/esbergen-alauhanov/kniga-kriminologiya-229697.html>.

³ Паатова М.Э., Бегидова С.Н., Хакунов Н.Х. Теоретико-методологический анализ социально-педагогических феноменов «девиантное поведение» и «делинквентное поведение» подростков [Электронный ресурс] : Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. – 2012. – С. 1-10. – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskij-analiz-sotsialnopedagogicheskikh-fenomenov-deviantnoe-povedenie-i-delinquentnoe-povedenie-podrostkov>.

Информационной основой исследования явились: международные нормативно-правовые акты, Конституция РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законодательные акты Приморского края, нормативно-правовые акты города Владивостока, статистические и отчётные данные, информация из сети Интернет.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения.

1 Теоретические основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних в Российской Федерации

1.1 Делинквентное поведение как вид девиантного поведения: понятие и причины проявления

Отечественные и зарубежные учёные выделяют различные виды девиантного поведения. Так одним из видов девиантного поведения является делинквентное (или преступное/противоправное) поведение.

Особый интерес представляет исследование делинквентного поведения среди несовершеннолетних, выступающих уязвимой категорией граждан.

Под делинквентным поведением понимается поведение, нарушающее нормы действующего законодательства, соответственно, влекущее наступление ответственности, степень тяжести которой зависит от того, нормы какой отрасли права были нарушены (нормы административного, гражданского, уголовного права).

То есть, говоря о правонарушениях среди несовершеннолетних граждан, мы имеем дело с девиантным поведением в общем, и с делинквентным поведением в частности.

Делинквентное поведение как абсолютная категория имеет ряд особенностей, отличающих этот вид от всех других:

- делинквентное поведение всегда связано с законами и нормативно-правовыми актами и регулируется последними;

- одним из субъектов, осуществляющих профилактику делинквентного поведения, всегда выступает государственный орган, наделённый определёнными полномочиями (органы полиции, суд, КПД и ЗП, места лишения свободы);
- негативное восприятие членами общества;
- угроза основам социального устройства - общественному порядку;
- как результат - моральный/материальный вред, причинённый отдельному индивиду/группе граждан.⁴

В таблице 1 представлены причины и факторы, способствующие совершению правонарушений несовершеннолетними (см. Приложение А).

Анализируя представленные причины и условия, способствующие совершению правонарушений среди несовершеннолетних граждан, можем утверждать, что указать конкретную причину совершения правонарушений весьма затруднительно, что обусловлено дискуссионным и междисциплинарным характером темы исследования.

1.2 Законодательство в области профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан

После выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений и иных антиобщественных действий среди несовершеннолетней категории граждан, необходимо предпринимать меры правового, педагогического и социального характера, которые были бы направлены на минимизацию и последующее устранение выявленных причин и условий.

В связи с этим, с целью результативной профилактики правонарушений (в том числе рецидивов) среди несовершеннолетних граждан на территории Российской Федерации функционирует ряд нормативно-правовых актов, прямо или косвенно, относящихся к профилактике (см. Приложение Б, таблица 2).

⁴ Паатова М.Э., Бегидова С.Н., Хакунов Н.Х. Теоретико-методологический анализ социально-педагогических феноменов «девиантное поведение» и «делинквентное поведение» подростков [Электронный ресурс] : Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. – 2012. – С. 1-10. – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskij-analiz-sotsialnopedagogicheskikh-fenomenov-deviantnoe-povedenie-i-delinquentnoe-povedenie-podrostkov>.

Одним из важнейших Федеральных законов в области профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан является Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В настоящем Федеральном законе в ст.1 «Основные понятия» указано, что «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних - 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 (далее - ИПР) с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении (далее – СОП)»

Также настоящий Федеральный закон закрепляет следующие положения: основные задачи деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые осуществляются соответственно органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; основные положения, касающиеся ИПР; направления деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.⁵

Кроме того, анализируя соответствующие нормативно-правовые документы, можно схематично изобразить систему органов и учреждений на федеральном / региональном / местном уровнях, чья деятельность направлена на профилактику безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних граждан на территории Российской Федерации.

На рисунке 1 представлена система органов на федеральном уровне, чья деятельность так или иначе связана с предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних граждан (см. Приложение В, рисунок 1).

⁵ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ: принят Гос. Думой 21.05.1999 г. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12116087/>.

На рисунке 2 представлена система органов и учреждений на региональном и местном уровне, чья деятельность направлена на профилактику безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних граждан (см. Приложение Г, рисунок 2).

Таким образом, в Российской Федерации функционирует ряд нормативно-правовых документов, одни из которых напрямую направлены на профилактику правонарушений, другие закрепляют лишь косвенно некоторые моменты, касающиеся предупреждения противоправных действий.

1.3 Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав как координационный орган в системе профилактики правонарушений

Центральным звеном в системе органов и учреждений, деятельность которых направлена на профилактику правонарушений среди несовершеннолетних граждан, является комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - КПД и ЗП).

Статьей 11 Федерального закона № 120 определена главная цель создания КПД и ЗП - координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для решения задач, поставленных перед данными органами.⁶

В своей деятельности КПД и ЗП руководствуется рядом нормативно-правовых актов, указанных ранее (см. Приложение Б), а также следующими документами: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (действует в части, не противоречащей действующему законодательству); Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (основные положения, касающиеся Правительственной КДН и ЗП); Постановление Правительства РФ от 6 ноября

⁶ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ: принят Гос. Думой 21.05.1999 г. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12116087/>. Указ. соч.

2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Что касается Указа Президиума Верховного Совета РСФСР, то, несмотря на то, что он действует в части, не противоречащей действующему законодательству, положения не соответствуют сложившейся современной ситуации.

Кроме того, если обратиться к Национальной стратегии действия в интересах детей, реализация которой закончилась в 2017 году, то там указано, что «...правовая основа работы этих комиссий не соответствует стоящим перед ними целям и задачам...».⁷ В связи с чем, необходимо реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В целях законодательного обеспечения деятельности КДН и ЗП предусматривалось разработать проект Федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, однако, на данный момент, в период с 2012 года было принято лишь Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в 2013 году.

И, несмотря на то, что в 2012 году был разработан и представлен для общественного обсуждения проект Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», Федеральный закон так и не был принят.⁸ Тем не менее, эксперты полагают, что вопросы административной деятельности комиссий должны находиться в рамках законодательной регламентации, а не подзаконной.

В связи с чем, вопрос законодательного регулирования деятельности комиссий до сих пор остаётся актуальным и открытым.

⁷ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761. – Электрон. дан. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/.

⁸ Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : коллективная монография : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. – 124 с. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://сгюа.пф/documents/structure/KDNiZP/Ilgovamonografia-Maket.pdf>.

Помимо законодательного аспекта, большое количество исследователей, а также органы государственной власти уделяют внимание кадровому вопросу и находятся в поисках ответа на вопрос: «Какие специалисты должны быть задействованы в процессе осуществления деятельности КПД и ЗП на постоянной штатной основе».

В свою очередь, Минобрнауки России, по результатам мониторинга деятельности комиссий в 2015 и 2016 годах, особое внимание уделило проблеме недостаточного количества аппаратов, обеспечивающих деятельность КПД и ЗП, а также необходимости разграничения компетенции между КПД и ЗП и аппаратом, обеспечивающим ее деятельность.

«Для обеспечения деятельности региональных комиссий аппараты фактически созданы только в 39 регионах (46%), для территориальных (муниципальных) комиссий - в 583 муниципальных образованиях (19,5%), что не позволяет обеспечить условия для организации на должном уровне системной работы самого коллегиального органа».⁹

Помимо прочего, необходимо учитывать и тот факт, что деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав направлена на непосредственное предупреждение правонарушений и предупреждение повторных правонарушений.

В связи с чем, в Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года указано, что одним из главных направлений по непосредственному предупреждению правонарушений и рецидива является совершенствование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.¹⁰

Таким образом, в настоящее время функционирует ряд нормативных документов, которыми КПД и ЗП руководствуется в процессе своей деятельности,

⁹ Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] : Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/474>.

¹⁰ Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года и плана мероприятий на 2017-2020 годы по ее реализации [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 г. № 520-р. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/420395219>.

но, тем не менее, законодательно закрепляется необходимость реформирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и совершенствования деятельности последних.

2 Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений во Владивостокском городском округе

2.1 Основы деятельности комиссий по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних граждан на территории города Владивостока

В Законе Приморского края от 8 ноября 2005 года № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края» в главе 1 статье 2 определена система комиссий на территории Приморского края (см. Приложение Д, рисунок 3).¹¹

В свою очередь, на рисунке 4 представлена структурная организация комиссий на территории города Владивостока (см. Приложение Е).

Органы местного самоуправления Владивостокского городского округа (далее – ВГО) наделяются государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности комиссий Законом Приморского края № 296-КЗ.

Если мы обратимся к рисунку 4 (см. Приложение Е), то станет очевидным тот факт, что деятельность Управления по организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Управление) направлена на обеспечение основных направлений городской и районных в городе комиссий.

Городская КПД и ЗП ВГО контролирует и координирует деятельность районных в городе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, оказывает им методическую помощь, распространяет опыт их работы.

¹¹ О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : Постановление Администрации Приморского края от 24.06.2016 г. № 276-па. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/438958915>.

Районные в городе комиссии самым непосредственным образом осуществляют профилактику правонарушений среди несовершеннолетних граждан, работу с несовершеннолетними и их семьями.

Всего на территории г.Владивостока свою деятельность на постоянной штатной основе осуществляют 12 муниципальных служащих (Управление + городская КПД и ЗП + районные комиссии города Владивостока).

В своей деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав города Владивостока руководствуются не только федеральным и региональным законодательством, но и следующими распорядительными документами:

1. Постановление главы города Владивостока от 09.06.2013 №1109 «Об утверждении Положения об управлении по организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

2. Постановление главы администрации города Владивостока от 17.06.2006 №132 «О городской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации г. Владивостока».

3. Постановление администрации города Владивостока от 11.04.2002 №528 «Об образовании районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».¹²

Что касается полномочий городской и районных комиссий, а также задач и функций Управления, то они закреплены в вышеуказанных нормативных документах.

2.2 Анализ состояния и динамики преступности среди несовершеннолетних граждан в городе Владивостоке

По данным Прокуратуры около трети всех преступлений, совершаемых в Приморском крае, зарегистрировано на территории города Владивостока.

¹² Официальный сайт Администрации города Владивостока (Управление по организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://old.vlc>.

Анализируя положение несовершеннолетних граждан в г. Владивостоке, можем наблюдать:

1) рост числа несовершеннолетних, состоящих на учёте в инспекции по делам несовершеннолетних, пришёлся на 2013, 2016 и 2017 год. Причём на 2013 год пришёлся резкий рост (+64) к предыдущему году. В это число входят также лица до 14-ти лет, то есть не достигшие возраста привлечения к уголовной ответственности;

2) рост числа безнадзорных несовершеннолетних во Владивостоке пришёлся на 2013 (+28 к предыдущему году) и на 2016 год (+111 к предыдущему году).¹³

Также следует проанализировать состояние преступности среди несовершеннолетних граждан в городе Владивостоке и его отдельных районах. Однако изначально следует пояснить несколько моментов:

Во-первых, преступление – виновно совершённое общественно опасное деяние, запрещённое УК РФ под угрозой наказания.

Во-вторых, преступность несовершеннолетних – совокупность преступлений, совершённых подростками, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14, но не исполнилось 18 лет (подросток до 14 лет не является субъектом преступления).¹⁴

В-третьих, для анализа преступности будет рассчитан коэффициент преступности. Благодаря расчёту коэффициента преступности, который является объективным измерителем преступности, позволяющим сопоставлять ее уровни во времени и пространстве, представится возможность сопоставить полученные результаты и провести сравнительную оценку состояния преступности в районах города Владивостока по годам, и, соответственно, определить, насколько распространено делинквентное поведение среди несовершеннолетних граждан в

¹³ Баукова Н.Г., Карпова М.И., Кривобород Л.Н., Филонова Е.А., Храмова В.А. Статистика правонарушений в Приморском крае: Статистический сборник/Приморскстат, 2018. – 68 с.

¹⁴ Там же.

возрасте 14-17 лет на территории соответствующего района и города Владивостока в целом.

Нами будет рассчитан частный коэффициент преступности (рисунок 5), т.к. мы осуществляем срез по возрасту и общий коэффициент нам не подходит.

$$К_{пн} = \frac{СПн(ЗПн)}{ЧН(14-17)} \times 1\,000,$$

Рисунок 5 - Коэффициент (индекс, уровень) преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет

где $K_{пн}$ - коэффициент преступности среди несовершеннолетних граждан.

$СПн$ ($ЗПн$) - число совершённых преступлений среди несовершеннолетних или число зарегистрированных преступлений среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет.

$ЧН$ (14-17) - общая численность несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет.¹⁵

В-четвертых, при осуществление расчёта будут использованы соответствующие данные и сделаны выводы. (см. Приложение К, таблицы – 3,4).

Также сразу необходимо сделать оговорку, а именно, демографическая ситуация, например, сокращение/увеличение числа подростков уголовно-наказуемого возраста не играет решающую роль в динамике преступлений среди несовершеннолетних граждан. К примеру, в 2016 году в целом по городу Владивостоку зафиксирован рост числа несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет (+109 к предыдущему), однако в 2016 произошло резкое снижение преступлений, совершённых несовершеннолетними и т.п. (см. Приложение К, таблицы - 3,4).

Результаты расчёта частного коэффициента преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет на территории г. Владивостока в целом с 2012 по 2017 год и их визуализация представлены в Приложение Л (см. Приложение Л, таблица – 5; рисунок – 6).

¹⁵ Есберген О.А. «Криминология: Учебник»: Юридический центр Пресс; СПб.; 2013. – 350 с. Электрон. дан. – Режим доступа : <https://litportal.ru/avtory/esbergen-alauhanov/kniga-kriminologiya-229697.html>.

Таким образом, рост уровня преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет (иначе можно говорить об увеличении распространённости отклоняющегося/преступного поведения) на территории города Владивостока пришёлся на 2013, 2015 и 2017 года.

В 2013 и 2015 году на 1 000 несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет пришлось 7 преступлений, самый высокий коэффициент в период с 2012 по 2017 год. Однако следует сделать оговорку о том, что в 2013 году была амнистия в связи с 20-летием Конституции РФ и в число преступлений были включены преступления, которые уже вышли по срокам давности. Многие уже давно достигли совершеннолетия, а их преступления ранее не были раскрыты. Поэтому возможно предположить, что резкий скачок обусловлен данным событием, хотя говорить, что это единственная причина, неуместно.

Что касается 2015 года, то рост уровня преступности в городе Владивостоке мог быть вызван обострением социально-экономической ситуации в стране, которая привела к снижению уровня жизни граждан, то есть уровня потребления материальных благ и услуг, что сказалось, в первую очередь, на незащищённых слоях населения. В свою очередь, в 2017 году коэффициент уровня преступности достиг уровня, зафиксированного в 2012 и 2014 году.

Результаты расчёта частного коэффициента преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет по районам г. Владивостока с 2012 по 2017 год и их визуализация представлены в Приложение Л (см. Приложение Л, таблица – 6, рисунок – 7).

В Ленинском районе с 2012 года наблюдалось снижение числа преступлений на 1000 несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет, в 2015 году произошёл рост до 7 преступлений на 1000 несовершеннолетних, к 2016 году произошло резкое снижение. Также в 2012 году был зафиксирован один рецидив.

В Первомайском районе рост преступлений на 1000 несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет был также зафиксирован в 2015 году. Начиная с 2015 года, происходило снижение числа преступлений на 1000 несовершеннолетних. В 2016 году было зафиксировано три случая рецидива.

В Первореченском районе наибольшее количество преступлений на 1000 несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет пришлось на 2016 год (+3 к предыдущему году). В 2012 году было зафиксировано 2 случая рецидива, в 2015 году один случай.

Что касается Фрунзенского района, то, как мы видим, с 2012 года произошёл резкий рост уровня преступности на 1000 несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет. В 2015 году было зафиксировано резкое снижение, однако после наблюдалось увеличение уровня преступности, а на 2017 год пришёлся пик зарегистрированных преступлений. Также в 2012 году была два случая рецидива.

Кроме того, очевидным является тот факт, что именно во Фрунзенском районе интенсивность преступности на 1000 несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет самая высокая по сравнению с другими районами города Владивостока, за исключением 2012 года, когда число совершённых преступлений на 1000 человек в этом районе и в Советском районе было одинаковое. При этом число несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет, проживающих на территории Фрунзенского района гораздо ниже, чем в других районах.

Возникает вопрос - с чем связана такая интенсивность преступности среди несовершеннолетних, достигших возраста привлечения к уголовной ответственности. Специалисты Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав приводят весьма значимое объяснение, а именно, на территории Фрунзенского района располагаются такие объекты, как Морской вокзал и Железнодорожный вокзал. Оба объекта, где всегда наблюдается скопление большого количества людей, являются привлекательными для совершения преступлений подростками, особенно, краж.

Территория Советского района включает в себя город и океанскую черту. Пик уровня преступности на 1000 несовершеннолетних граждан 14-17 лет пришёлся на 2013 год. После наблюдалось снижение, и только в 2017 году произошло увеличение на одно преступление. Описывая ситуацию в Советском

районе можно предположить, что большинство из совершённых преступлений приходится именно на океанскую черту, поскольку как таковой инфраструктуры для подростков на данной территории не представлено

Однако в конце сентября 2013 года был открыт концертно-спортивный комплекс «Фетисов-Арена», который является местом проведения концертов, семейных шоу, фестивалей, выставок, различных спортивных мероприятий, что, безусловно, могло повлиять на интенсивность преступности, начиная с 2013 года, поскольку тем самым было предоставлено больше возможностей для организации досуга несовершеннолетних граждан.

Таким образом, «абсолютные и относительные сведения о преступлениях и лицах, их совершивших, не всегда дают возможность объективно оценивать и сравнивать преступность в разных регионах, так как на сопоставляемых территориях могут проживать разное количество жителей. Для преодоления указанной несопоставимости показателей рассчитывается уровень или коэффициент преступности, т.е. число преступлений или выявленных лиц на одно и то же число населения».

Безусловно, расчёт коэффициента интенсивности преступности среди несовершеннолетних граждан, достигших возраста привлечения к уголовной ответственности, помогает определить, насколько распространено делинквентное поведение среди подростков на территории города Владивостока в целом и его районах в частности. Однако полученные коэффициенты не говорят нам о том, что зафиксированные преступления совершаются исключительно несовершеннолетними, проживающими на конкретной рассматриваемой территории. В связи с чем, необходимо сделать несколько оговорок:

Во-первых, зафиксированные преступления, совершённые несовершеннолетними, достигшими уголовно наказуемого возраста, могли быть совершены несовершеннолетними, не являющимися жителями города Владивостока, например, подростки могли прибыть на праздники, каникулы и т.п. из другого города.

Во-вторых, преступление может быть совершено несовершеннолетним, к примеру, на территории Фрунзенского района, а сам несовершеннолетний проживает в Советском районе.

В-третьих, зачастую в n-год, например, в 2013 входят преступления, которые были совершены в 2011 или 2012, то есть, если в 2013 году в городе Владивостоке было совершено 132 преступления, это не значит, что все они были совершены именно в 2013 году.

2.3 Анализ направлений и результатов деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке

Для того чтобы проанализировать деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке необходимо обратиться к основным полномочиям комиссий.

Однако перед этим необходимо указать, что в 2016 году профессорско-преподавательским составом ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» было проведено исследование региональных нормативных актов Дальневосточного федерального округа (далее – ДВФО), регулирующих деятельность КПД и ЗП. На основании исследования были подготовлены научно-практические заключения. Исследование проводилось в рамках реализации государственного задания №29.130.2016/НМ на выполнение проекта по теме «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продолжение)».

В рамках исследования был проанализирован закон Приморского края от 08.11.2005 г. № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края».

В результате были выявлены следующие недостатки (*сразу обратим внимание на распорядительные документы, действующие на территории г.Владивостока):

1. Коллизии между нормами настоящего Закона (в юридической науке и юридической технике полномочия представляют собой совокупность прав и

обязанностей субъекта конкретных правоотношений). В настоящем Законе закреплены только направления деятельности комиссий (ст.12) и права последних (ст.14).¹⁶

Идентичная ситуация наблюдается и в Постановлении главы администрации города Владивостока «О городской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации г. Владивостока» и в Постановлении администрации города Владивостока «Об образовании районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Изучая вышеуказанные Постановления, очевидным становится тот факт, что законодатель отождествляет такие понятия, как направления деятельности и полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Данная ошибка может быть обусловлена тем, что в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ чётко не указаны права и обязанности комиссий, то есть, что они могут делать и что они обязаны делать.

В Постановлении Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» указано, что делают комиссии субъектов РФ и территориальные (муниципальные) комиссии, что делают отдельно комиссии субъектов РФ и, соответственно, территориальные (муниципальные) комиссии для решения возложенных задач. Однако что касается прав комиссий, то также явного обозначения последних не наблюдается.

2. Законом Приморского края от 5 апреля 2016 года № 809-КЗ были внесены изменения в Закон Приморского края о комиссиях. Изменения, в том числе, коснулись части 1 статьи 13 настоящего закона, а именно были исключены цифры 4-12 из формулировки: «районные, городские, районные в городе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории

¹⁶ Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии: Всероссийский центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://сгюа.рф/about-kdnizp>.

Приморского края формируются в составе председателя, одного или двух заместителей председателя, ответственного секретаря и других 4 - 12 членов комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края».¹⁷

Однако в Постановлении о городской КПД и ЗП администрации города Владивостока данные цифры присутствуют, хотя данная максимальная численность лиц недостаточная для того, чтобы включить представителей всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также представителей общественных объединений, граждан, имеющих опыт работы с несовершеннолетними. Такой подход противоречит Федеральному закону от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ и Примерному положению о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (согласно заключению).

Перейдём непосредственно к семьям, находящимся в СОПе, поскольку семьи, относящиеся к данной категории, являются целевой группой комиссий. Поэтапный процесс от выявления неблагополучной семьи до осуществления комплекса мероприятий с целью её реабилитации представлены в Приложение М (см. Приложение М, рисунок - 8).

Проведение работы по раннему выявлению семейного неблагополучия, принятию индивидуальных профилактических мер в отношении родителей, которые не исполняют надлежащим образом своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению детей – одно из приоритетных направлений в работе районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В Приложение Н представлено число семей, состоящих на учёте КПД и ЗП как находящиеся в СОПе, и число семей, снятых с учёта в разрезе районов с 2012 по 2017 год, а также визуализирована динамика семей, поставленных на учёт и снятых с учёта в городе Владивостоке (см. таблицы – 7,8; рисунок – 9).

¹⁷ Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии: Всероссийский центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://сгюа.рф/about-kdnizp>. Указ. соч.

Анализируя представленную динамику, можем сделать следующие выводы:

1. Рост числа семей в СОПе, поставленных на учёт комиссией Ленинского района пришёлся на 2013 (+6), 2015 (+13), 2017 (+3) годы. К 2017 году существенно возросло число семей, снятых с учёта комиссией, однако необходимо учитывать, что семьи могут быть сняты с учёта по различным основаниям, то есть увеличение числа снятых семей, находящихся в СОПе, не обязательно обусловлено исправлением последних.

2. Рост числа семей в СОПе, поставленных на учёт комиссией Первомайского района пришёлся только на 2015 год (+14). В свою очередь, в 2014 произошёл резкий рост числа семей, снятых с учёта (+16 к предыдущему году).

3. Незначительный рост числа семей в СОПе, поставленных на учёт комиссией Первореченского района пришёлся на 2014 год (+2 к предыдущему). В 2016 году был зафиксирован рост числа семей в СОПе, снятых с учёта (+6 к предыдущему), однако уже в 2017 году произошло резкое снижение.

4. Во Фрунзенском районе, начиная с 2013 года, наблюдается тенденция снижения числа семей, поставленных на учёт, как находящихся в СОПе. Единственное увеличение произошло в 2015 году (+1 семья к предыдущему году).

Что касается динамики числа семей, снятых с учёта, то отметим в целом положительную динамику, за исключением 2016 года.

Кроме того, посмотрев на динамику, можно сделать вывод, что во Фрунзенском районе, в общем, самое небольшое число семей, снятых с учёта, однако утверждать о неэффективности работы комиссии и иных органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений не приходится, поскольку число жителей и, соответственно, число семейных ячеек в районах отличное друг от друга.

Что касается непосредственно города Владивостока в целом, то можем наблюдать рост числа семей, поставленных на учёт в КПД и ЗП, как находящихся в СОПе только в 2015 году (+28 к предыдущему году), однако, к примеру, в 2017 году произошло незначительное снижение числа семей, поставленных на учёт (-7) по сравнению с другими годами. Что касается числа семей, снятых с учёта, то,

безусловно, мы наблюдаем положительную тенденцию, но, как уже говорилось, данная динамика не свидетельствует об исправлении семьи, кроме того, на протяжении трёх лет (с 2014 по 2016 год) наблюдается тенденция незначительного роста числа семей, снятых с учёта.

После описания представленных данных необходимо отметить, что рамках научно-методического проекта № НМ 3399 «Разработка и апробация критериев эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в соответствии с заданием № 2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России в 2015 году» при Саратовской государственной юридической академии были подготовлены методические рекомендации по использованию критериев оценки эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Апробация данных критериев была осуществлена в 2015 году.¹⁸

Разработанное методическое пособие и, соответственно, представленные в нём методические рекомендации предназначены для руководителей и сотрудников органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В данном методическом пособии представлен проектный перечень критериев оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и, соответственно, показатели по критериям.

Эффективность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Приморском крае была оценена в -4,00 балла, таким образом, Приморский край располагался на 76 позиции. Стоит указать, что некоторые

¹⁸ Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии: Всероссийский центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://сгюа.рф/about-kdnizp>. Указ. соч.

формулировки в способах оценки по показателям требуют небольшой корректировки, о чём будет сказано далее.

Что касается непосредственно несовершеннолетних граждан, то в 2013 году произошёл рост числа несовершеннолетних, состоящих на учёте в КПД и ЗП в городе Владивостоке (+56 к предыдущему году) и в 2017 году (+11 к предыдущему году). В свою очередь, с 2015 по 2016 год произошло незначительное снижение (-3).¹⁹

С несовершеннолетними, состоящими на учёте, также проводится ИПР. Одним из оснований является Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Порядок организации и проведения ИПР с несовершеннолетними, состоящими на учёте в КПД и ЗП, аналогичен порядку организации и проведения ИПР с семьями, находящимися в СОПе.

В Приложении П представлены основные результаты деятельности районных комиссий.

На рисунке 10 представлено количество несовершеннолетних, в отношении которых проводилась ИПР в течение отчетного периода. Таким образом, в 2016 году по сравнению с 2015 годом во всех районах города Владивостока увеличилось число несовершеннолетних граждан, в отношении которых проводилась индивидуальная профилактическая работа (см. Приложение П, рисунок 10).

ИПР направлена на своевременное выявление несовершеннолетних и семей, находящихся в СОПе, а также на их социально-педагогическую реабилитацию и (или) предупреждение совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Немаловажную роль, можно сказать решающую роль, при выявлении несовершеннолетних и семей, находящихся в СОПе, играют межведомственные рейды, организуемые и проводимые районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке.

¹⁹ Данные, предоставленные Управлением по организации работы КПД и ЗП.

В таблице 9 представлено количество межведомственных рейдов, проводимых районными комиссиями (см. Приложение II, таблица 9).

Анализируя представленные данные, можем наблюдать стабильный рост количества межведомственных рейдов, проводимых комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав с 2012 по 2015 год. Однако снижение произошло в 2016 и 2017 годах, причём резкое снижение наблюдается именно в 2017 году (-59 к предыдущему году).

То есть, если раньше рейды проводились каждую неделю, то в 2017 году пришли к выводу, что следует делать межведомственные рейды 2 раза в месяц, а машину на свободной неделе использовать в адресном направлении, например, чтобы отвезти ребёнка и его родителей/законных представителей в наркологию, больницу, реабилитационный центр и так далее, то есть другими словами работа, ориентированная на результат.

Тем не менее, неоднократно отмечалось, что еженедельное проведение рейдов даёт возможность объективно оценивать ситуацию в неблагополучных семьях, контролировать обстановку в семье в динамике, оказывать необходимую помощь. Тем более что подобное межведомственное взаимодействие, как и проведение ИПР предполагает системную работу с семьями и несовершеннолетними, находящимися в СОПе.

Также необходимо указать, что основной формой деятельности комиссий является заседание комиссий. На заседаниях комиссий рассматриваются материалы в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушения, а также в отношении их родителей, поведение которых находится в причинной связи с поведением несовершеннолетних, с применением мер административного и общественного воздействия.

В таблице 10 представлено общее количество материалов, поступивших в КПД и ЗП в отношении несовершеннолетних граждан в разрезе районов (см. Приложение II, таблица 10).

Рост количества поступивших материалов пришёлся на 2013 год, в 2016 году произошло резкое снижение поступивших материалов в КПД и ЗП (-64 к

предыдущему), в остальное время наблюдалась в целом стабильная положительная динамика.

Кроме того, материалы, поступившие в комиссию, заранее изучаются председателем и заместителем председателя комиссии в целях обеспечения своевременного и правильного разрешения.

По результатам рассмотрения дел комиссия вправе применить, как в отношении несовершеннолетнего, так и в отношении родителей/законных представителей соответствующие меры воздействия. Также по результатам рассмотрения конкретных материалов в отношении несовершеннолетних, их родителей (иных законных представителей) и других лиц комиссия принимает Постановления.

Ещё одной основной функцией городской и районных в городе комиссий является рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и Законом Приморского края от 05.03.2007 № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае».

Комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (6.8, 6.9, 6.11, 6.24, 7.17, 7.27, 20.1, 20.3, 20.20, 20.21), а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями (5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22) КоАП РФ.

Соответственно, КПД и ЗП наделена правом составлять протоколы об административных правонарушениях наравне с иными должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В таблице 11 представлено количество протоколов об административных правонарушениях несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в муниципальные КДН и ЗП, а в таблице 12 в отношении родителей/законных представителей, иных взрослых лиц (см. Приложение П, таблица 11, 12).

Таким образом, можем наблюдать увеличение количества протоколов об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних лиц в

2014 году (+26 к предыдущему), в 2015 году (+105 к предыдущему) и в 2017 году (+63 к предыдущему году).

Также можно наблюдать, что наименьшее количество поступивших протоколов в отношении несовершеннолетних приходится на Фрунзенский район. Это может быть связано с тем, что на территории Фрунзенского района проживает меньше всего н/л граждан (численность последних не достигает и 10 тыс.).

Анализируя таблицу 12, очевидна тенденция стабильного увеличения количества протоколов об административных правонарушениях в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних и иных взрослых лиц, только в 2016 году произошло снижение.

По словам специалистов КПД и ЗП в 2013 году был отменён комендантский час, как следствие рост ответственности родителей за несовершеннолетних лиц возросла. Кроме того, имеет место быть такой фактор, как постоянные изменения в законодательстве, что, безусловно, влияет на рост количества протоколов.

Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях оформляется в соответствии с КоАП РФ.

Помимо прочего, комиссиями в городе Владивостоке организуются и проводятся заседания, расширенные заседания, координационные совещания, на которых обсуждаются вопросы улучшения межведомственного взаимодействия и делается акцент на более согласованной работе органов системы профилактики. Комиссии принимают Постановления по результатам обсуждения вопросов по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые являются

Все постановления комиссий обязательны для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Данные органы и учреждения обязаны сообщить о принятых мерах. В случае неисполнения постановлений комиссий наступает ответственность.

Таким образом, районные комиссии посредством координирования работы по выполнению комплексного плана мероприятий по проведению ИПР с несовершеннолетними, контроля за его реализацией, посредством организации межведомственных рейдов, заседаний, координационных совещаний, посредством рассмотрения поступивших мероприятий/протоколов, принятия Постановлений, обязательных к исполнению, реализуют ряд важнейших функций в области профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан.

2.4 Рекомендации по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке

Перед тем как предлагать рекомендации по совершенствованию непосредственно деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке необходимо сосредоточить своё внимание на некоторых недостатках, связанных с регулированием деятельности комиссий на федеральном и региональном уровнях.

В настоящей работе, благодаря анализу законодательной базы, закрепляющей основные положения, касающиеся создания и организации деятельности комиссий, а также благодаря анализу ряда научных работ был выявлен такой пробел как отсутствие Федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В случае принятия Федерального закона необходимость в функционировании Примерного положения отпадёт, поскольку нет смысла в дублировании норм (иначе в нормативной избыточности), а также в разы будет уменьшена вероятность возникновения коллизий между федеральным, региональным и муниципальным законодательством, точнее между их нормами.

В Приложении Р представлен перечень аспектов, который должен быть отражён в новом Федеральном законе.

Вторым немаловажным пробелом является то, что далеко не во всех регионах и, соответственно, муниципальных образованиях функционирует

аппарат, цель которого заключается в обеспечении деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Помимо прочего, если аппарат и функционирует, то даже в этом случае, можно обозначить ряд проблем, которые требуют решения. Однако изначально следует указать, что в 2012 году был составлен Протокол заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 11 декабря 2012 г. № 1 и в данном протоколе в пункте 3 было рекомендовано руководителям высших органов исполнительной власти субъекта РФ «создать структурные подразделения в аппаратах высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающие деятельность комиссий, а также реализовать дополнительные меры по кадровому обеспечению комиссий, осуществляющих свою деятельность на уровне муниципальных образований».²⁰

Но в утверждённом Примерном положении указано следующее: «Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления на которые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации возложены полномочия по созданию территориальных (муниципальных) комиссий, для обеспечения деятельности комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных (муниципальных) комиссий могут создавать отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления».²¹

В результате в одном регионе аппарат создан в виде отдела или другого структурного подразделения в составе исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в другом регионе аппарат функционирует в статусе самостоятельного органа исполнительной власти, в третьем аппарат создан в

²⁰ Протокол заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 11.12.2012 г. № 1 [Электронный ресурс] : Официальный сайт Правительства Российской Федерации - Электрон. дан. – Режим доступа : <http://government.ru/departments/159/events/>.

²¹ Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 г. № 995. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70497602/>.

государственном казённом учреждении и т.п. То есть отсутствует единый подход к определению статуса аппарата. Кроме того, в некоторых регионах аппараты, созданные высшими органами исполнительной власти субъекта РФ, функционируют в качестве структурного подразделения в составе органов системы профилактики, что делает аппарат зависимым от ведомственных интересов, затормаживает процесс координации и быстрого реагирования на возникающие недостатки в деятельности органов системы профилактики.²²

Также зачастую происходит подмена полномочий комиссий и аппаратов, обеспечивающих их деятельность. В связи с чем, необходимо, чтобы в каждом регионе было принято Положение о деятельности Аппарат по организации и обеспечению деятельности комиссий, где бы были чётко определены полномочия аппарата (права + обязанности).

Таким образом, в целях выработки единого подхода к определению статуса аппарата следует либо закрепить норму, указанную в Протоколе заседания Правительственной комиссии от 2012 года, либо закрепить следующее положение: «Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления на которые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации возложены полномочия по созданию территориальных (муниципальных) комиссий, для обеспечения деятельности комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных (муниципальных) комиссий могут создавать аппарат в качестве самостоятельного отдела или структурного подразделения высшего органа исполнительной власти субъекта РФ или местной администрации».

В Приморском крае деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав регулируется отдельным законом, который одновременно регулирует вопросы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности

²² Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии: Всероссийский центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://сгюа.рф/about-kdnizp>. Указ. соч.

комиссии. Таким образом, с точки зрения правового регулирования данная модель является приемлемой и удачной.

Упущением в данном законе является отсутствие статьи/главы, посвящённой рассмотрению комиссией материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях, что противоречит федеральному законодательству.

Что касается деятельности комиссий на уровне города Владивостока, то необходимо начать также с правового регулирования, но сразу необходимо сделать оговорку о том, что упущения в правовом регулировании на уровне города идентичны упущениям, допущенным на региональном уровне, что логично, поскольку при разработке соответствующих муниципальных актов законодатель руководствуется как федеральным законодательством, так и региональным законодательством.

Поправки, которые необходимо внести в распорядительные документы г. Владивостока указаны в Приложение С (таблица 13).

Помимо пробелов в правовом регулировании есть ряд иных вопросов, требующих внимания и разрешения.

Во-первых, необходимо прояснить ситуацию с организацией и проведением межведомственных рейдов, которые являются одной из главных форм взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Посредством проведённого анализа в предыдущем параграфе было указано, что количество межведомственных рейдов, осуществляемых районными комиссиями в г. Владивостоке совместно с иными органами системы профилактики на протяжении двух лет (2016-2017 год) сокращалось. В 2017 году резкое снижение специалисты объяснили тем, что машину, предоставляемую администрацией города Владивостока, следует использовать в адресном направлении, кроме того, заместитель главы администрации заявила, что комиссиям необходимо больше работать с документами.

В связи с принятием такого решения количество рейдов было сокращено в два раза. Возникает вопрос – насколько это решение эффективно.

С одной стороны, после каждого межведомственного рейда комиссия обязана составлять акты обследования условий жизни и воспитания детей в семьях, которые были посещены в ходе рейда. Безусловно, это увеличивает и без того существенный объём работы с документами.

С другой стороны, осуществляя межведомственные рейды два раза в месяц районные комиссии просто не в силах охватить даже большую часть семей, поставленных на учёт. Безусловно, можно сослаться на то, что частота посещения той или иной семьи устанавливается в зависимости от состояния семьи, а также на то, что в обязанности инспектора по работе с детьми ОВД и специалистов территориальных органов опеки и попечительства входит посещение семьи один раз в месяц. Однако ценность межведомственного рейда как раз и заключается в том, что в нём принимают участие представители разных структур, которые в силу специфики своей деятельности могут оказать соответствующую помощь, либо посоветовать, куда необходимо обратиться.

Кроме того, в Порядках межведомственного взаимодействия заявлено, что должна осуществляться именно системная работа, цель которой непрерывное сопровождение семьи, то есть от того момента, как был выявлен фактор неблагополучия до полного выздоровления семьи.

Насколько объективную в данном случае можно дать рекомендацию – спорный вопрос. Однако если учесть, что в городе Владивостоке функционирует такая служба, как Социальный патруль, куда включены также представители системы профилактики, незамедлительно реагирующие на поступающую информацию о жестоком обращении с детьми, то данная служба может взять на себя функцию, например, по доставлению ребёнка, в случае критической ситуации, в реабилитационный центр или в наркологический центр и т.п.

В случае, если ситуация не является критической, то один раз в месяц можно предоставлять машину, а межведомственные рейды увеличить хотя бы до 3 в месяц.

Во-вторых, для понимания того, насколько эффективно районные комиссии осуществляют свою деятельность необходимо внедрить критерии оценки эффективности деятельности комиссий. Целесообразным будет применить критерии, апробированные в 2015 году, но с определёнными изменениями, поскольку в первоначальном их виде были допущены существенные ошибки, а также введём собственный критерий оценки, касающийся количества рассмотренных обращений граждан (жалобы, заявления) районными комиссиями.

Проектный перечень критериев для оценки эффективности деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в г. Владивостоке представлен в Приложении С (таблицы - 14, 15, 16).

Перечень критериев оценки (соответственно, показатели по критериям и способы оценки) следует добавить в виде Приложения 2. «Методика оценки эффективности деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» к Закону Приморского края от 08 ноября 2005 года № 296-КЗ.

Благодаря представленным критериям будет предоставлена возможность сравнивать показатели деятельности районных комиссий отчётного периода с показателями за аналогичный отчётный период предыдущего года. В связи с чем, будут определены те направления деятельности, в отношении которых необходимо усилить работу.

В-третьих, особое внимание следует уделить межведомственному взаимодействию органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений, поскольку здесь также есть свои существенные нюансы, затормаживающие процесс взаимодействия. А именно, КПД и ЗП, являясь с одной стороны координирующим органом в системе профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, с другой стороны является полностью зависимым органом от всех ведомств системы профилактики. Если происходит сбой при передачи информации с одним из органов, то специалисты комиссий сталкиваются с проблемами при осуществлении своей деятельности и процесс работы затормаживается (информационный вакуум).

К примеру, когда мы проводили анализ преступности среди несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в городе Владивостоке, то было выявлено, что во Фрунзенском районе интенсивность преступности на 1000 несовершеннолетних граждан самая высокая по сравнению с другими районами города Владивостока за 2016-2017 годы, что вполне может свидетельствовать о недостаточном взаимодействии с отделениями полиции на территории района.

Однако есть ещё пару проблем, мешающих наладить должное межведомственное взаимодействие, к примеру, на заседаниях комиссии зачастую представляется сухая статистика, то есть без указания причин и факторов, которые могли спровоцировать противоправное поведение несовершеннолетних. В связи с чем, в обязательном порядке каждая цифра должна быть пояснена.

Помимо прочего, существенную роль играет кадровый голод, особенно в органах опеки и попечительства и в органах полиции. Если, к примеру, специалист органа опеки и попечительства должен был представить характеристику несовершеннолетнего комиссии, чтобы последняя прикрепила данную характеристику к делу, но в результате несчастного случая специалист ушла на больничный, то возникают проблемы в работе КПД и ЗП. Кроме того, в связи с нехваткой таких специалистов, как инспектор по делам несовершеннолетних отсутствует должная профилактическая работа в общеобразовательных учреждениях.

Также недостаток юридических знаний у специалистов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав может сказаться на своевременной передаче необходимой информации или ответной реакции. В городе Владивостоке большая часть специалистов имеют высшее педагогическое образование. Однако деятельность КПД и ЗП связана с рассмотрением дел об административных правонарушениях и соответствующим объёмным перечнем документов в данной области, в случае возникновения спорных ситуаций специалист затрачивает больше времени на поиск ответа/решения.

В такой ситуации можно порекомендовать дополнительные профессиональные образовательные программы повышения квалификации

(форма реализации: очная, дистанционная). В силу того, что данная услуга предоставляется на базе Саратовской государственной юридической академии, то наш выбор сводится к дистанционной форме обучения. Обучение происходит по мере формирования групп, общее количество часов – 18, обучение проводится ежемесячно. Также обучение может проходить на базе Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

Таким образом, в настоящем параграфе были даны рекомендации по разрешению ряда выявленных проблем, препятствующих должному осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних граждан.

Заключение

По результатам работы достигнута её главная цель – проанализирована деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке, выявлены проблемы и предложены рекомендации по их устранению.

Проанализировав деятельность комиссий в городе Владивостоке, были даны следующие рекомендации по устранению выявленных проблем в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке:

- внесение соответствующих поправок в нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке. Однако, прежде всего, следует привести в порядок правовое регулирование на федеральном и, соответственно, региональном уровне;
- увеличить количество межведомственных рейдов хотя бы до 3 в месяц и активно в случае необходимости использовать Службу «Социальный патруль»;
- апробировать представленные в работе критерии оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы и учреждения системы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан должны в обязательном порядке оглашать причины

и условия, способствующие, к примеру, росту преступности среди несовершеннолетних в n-районе;

- в силу нехватки юридических знаний у специалистов районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке рекомендовать дополнительные профессиональные образовательные программы повышения квалификации при Саратовской государственной юридической академии (дистанционное обучение), либо на базе Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

Таким образом, можно предположить, что реализация данных рекомендаций будет способствовать более продуктивной работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Владивостоке по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних граждан.

Список использованных источников

1. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ: принят Гос. Думой 21.05.1999 г. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12116087/>.
2. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761. – Электрон. дан. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/.
3. Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года и плана мероприятий на 2017-2020 годы по ее реализации [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 г. № 520-р. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/420395219>.
4. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] : Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/474>.
5. Протокол заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 11.12.2012 г. № 1 [Электронный ресурс] : Официальный сайт Правительства Российской Федерации - Электрон. дан. – Режим доступа : <http://government.ru/department/159/events/>.
6. О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : Постановление Администрации Приморского края от 24.06.2016 г. № 276-па. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/438958915>.
7. Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : коллективная монография : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова ; ФГБОУ ВО «Саратовская

государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. – 124 с. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://сгюа.рф/documents/structure/KDNiZP/Пgovamonografia-Maket.pdf>.

8. Баукова Н.Г., Карпова М.И., Кривобород Л.Н., Филонова Е.А., Храмова В.А. Статистика правонарушений в Приморском крае: Статистический сборник/Приморскстат, 2018. – 68 с.

9. Баукова Н.Г., Карпова М.И., Кривобород Л.Н., Филонова Е.А., Храмова В.А. Статистика правонарушений в Приморском крае. 2016: Статистический сборник/Приморскстат, 2017. – 68 с.

10. Паатова М.Э., Бегидова С.Н., Хакунов Н.Х. Теоретико-методологический анализ социально-педагогических феноменов «девиантное поведение» и «делинквентное поведение» подростков [Электронный ресурс] : Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. – 2012. – С. 1-10. – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskiiy-analiz-sotsialnopedagogicheskikh-fenomenov-deviantnoe-povedenie-i-delinkventnoe-povedenie-podrostkov>.

11. Есбергген О.А. «Криминология: Учебник»: Юридический центр Пресс; СПб.; 2013. – 350 с. Электрон. дан. – Режим доступа : <https://litportal.ru/avtory/esbergen-alauhanov/kniga-kriminologiya-229697.html>.

12. Официальный сайт Администрации города Владивостока (Управление по организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://old.vlc>.

13. Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии: Всероссийский центр методического обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://сгюа.рф/about-kdnizp>.

14. Данные, предоставленные Управлением по организации работы КПД и ЗП.

Таблица 1 - Причины и факторы, способствующие совершению правонарушений несовершеннолетними

<p>1. Состояние аномии (теория аномии Эмиля Дюркгейма - отсутствие регуляции, ослабление нормативной системы общества (состояние «безнормности», т.е. отсутствие норм, а не отсутствие способности к нормативному урегулированию) и Роберта Мертон - несогласованность устремлений и механизмов их реализации).</p>
<p>2. Существующая социально-экономическая обстановка (увеличение доли малоимущих домохозяйств (домохозяйств с денежными доходами ниже прожиточного минимума) – связь с теорией аномии Р. Мертона).</p>
<p>3. Семейное неблагополучие (алкогольная, наркотическая зависимость родителей/законных представителей, насилие в семье, отсутствие стабильного заработка + попустительские семьи + подросток - кумир семьи + гиперопекаемость + неполная семья + социальное сиротство).</p>
<p>4. Школьное неблагополучие (воспитательная функция отходит на второй план).</p>
<p>5. Отсутствие организованного досуга (удалённость от инфраструктуры, сокращение детских лагерей всех типов, нежелание родителей/подростков).</p>
<p>6. Трудовая незанятость подростка в каникулярное время.</p>
<p>7. Стигматизация – (в рамках теории - «драматизация зла», которая предполагает преувеличение обществом масштабов совершенного проступка, трактовка последнего как злостного нарушения, тем самым навешивание ярлыка на несовершеннолетнего и активирование в нём преступного самоопределения).</p>
<p>8. Чувство безнаказанности.</p>
<p>9. Недостаточно результативная система ресоциализации (сказывается на профилактике рецидива).</p>
<p>10. Отсутствие чёткой системы межведомственного взаимодействия между органами и учреждениями системы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних граждан.</p>

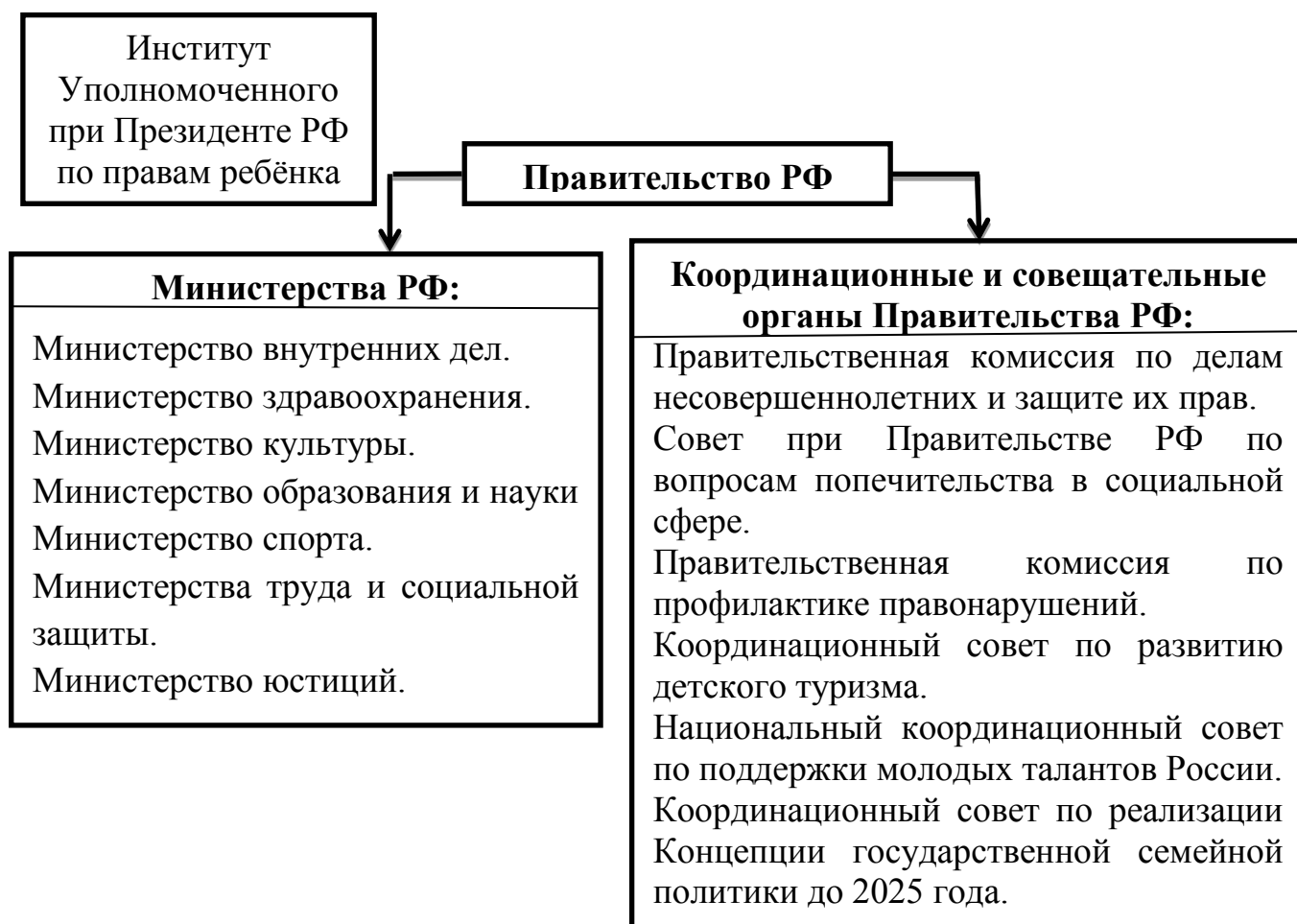
Источник: составлено автором

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица 2 - Нормативно-правовые акты на территории РФ, прямо или косвенно, относящихся к профилактике правонарушений среди несовершеннолетних

1.	Конституция РФ от 12 декабря 1993 года.
2.	Конвенция о правах ребёнка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990).
3.	Гражданский кодекс РФ от 30.10.1994 № 51-ФЗ.
4.	Семейный кодекс РФ от 29.11.1995 № 223-ФЗ.
5.	Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
6.	Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
7.	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
8.	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
9.	Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
10.	Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
11.	Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
12.	Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
13.	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
14.	Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».
15.	Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
16.	Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».
17.	Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации».
18.	Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 года № 1772-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года».
19.	Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».
20.	Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года».
21.	Распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 года № 520-р [Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года и плана мероприятий на 2017-2020 годы по ее реализации].
22.	Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

Источник: составлено автором



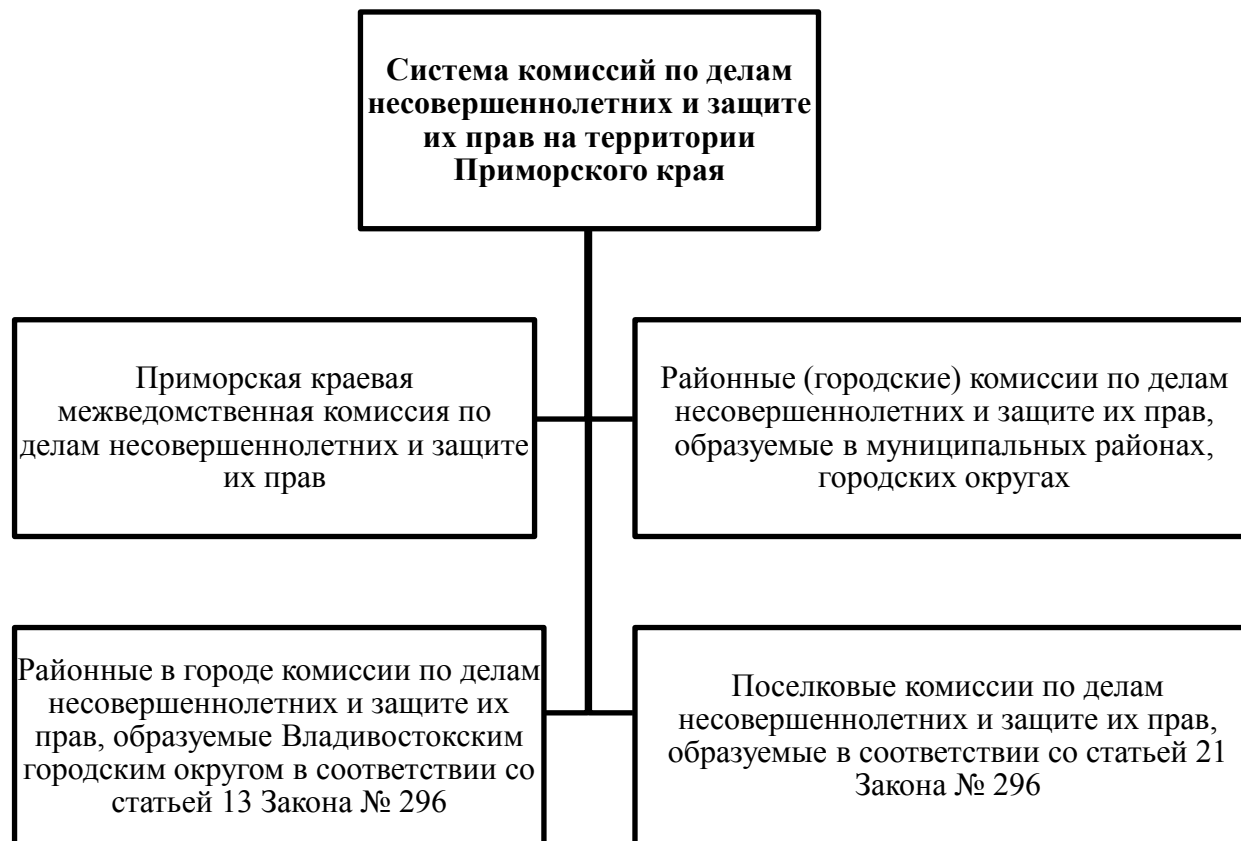
Источник: Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://government.ru/>.

Рисунок 1 - Система органов на федеральном уровне, чья деятельность, так или иначе, связана с предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних граждан



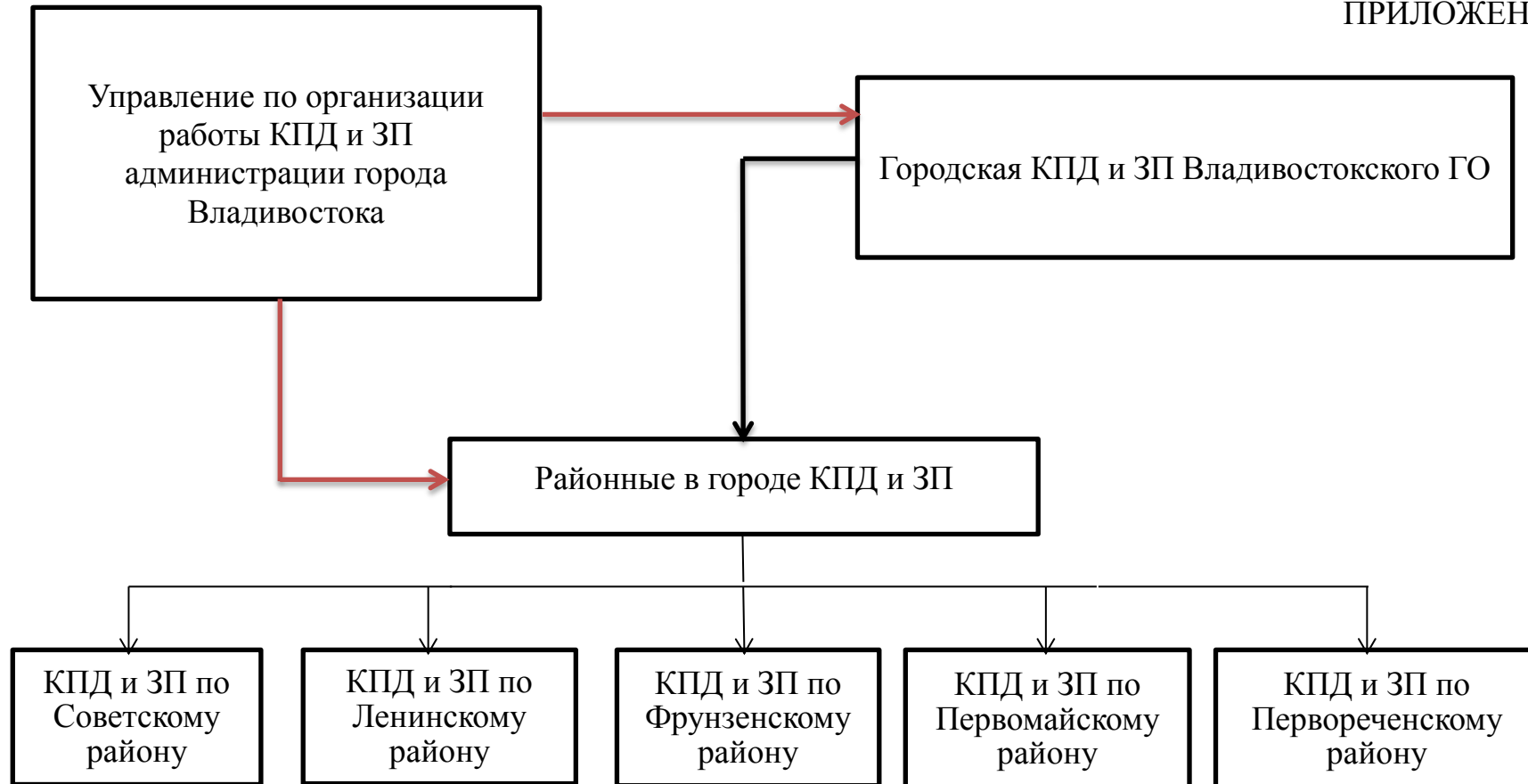
Источник: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ: принят Гос. Думой 21.05.1999 г. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12116087/>.

Рисунок 2 – Система органов и учреждений на региональном и местном уровне, чья деятельность направлена на профилактику безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних



Источник: О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Приморского края [Электронный ресурс] : Закон Приморского края от 08.11.2005 г. № 296-КЗ. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/494211386>.

Рисунок 3 - Система КПД и ЗП на территории Приморского края



Источник: Официальный сайт Администрации города Владивостока (Управление по организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://old.vlc>.

Рисунок 4 - Структурная организация КПД и ЗП на территории города Владивостока

Таблица 3 - Количество преступлений, совершённых несовершеннолетними (с 2012 по 2017 в возрасте 14-17 лет), по районам

Количество преступлений, совершённых несовершеннолетними по районам (с 2012 по 2017)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	28	24	17	28	11	14
Первомайский район	16	20	20	29	17	17
Первореченский район	31	29	23	20	32	30
Фрунзенский район	14	26	27	14	21	30
Советский район (город+океанская черта)	28	33	23	20	8	13
Всего по городу Владивостоку	117	132	110	111	89	104

Источник: составлено автором на основе данных Управления

Таблица 4 - Число несовершеннолетних (с 2012 по 2017, в возрасте 14-17 лет), оба пола, по районам

Число несовершеннолетних по районам (с 2012 по 2017, в возрасте 14-17 лет), оба пола						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	4804	4459	4159	4097	4200	4321
Первомайский район	5449	5129	4883	4836	4771	4911
Первореченский район	4444	4290	4075	3945	3952	4114
Фрунзенский район	1817	1591	1524	1508	1513	1495
Советский район	3351	2986	2828	2745	2804	2917
Всего по городу Владивостоку	19865	18455	17469	17131	17240	17758

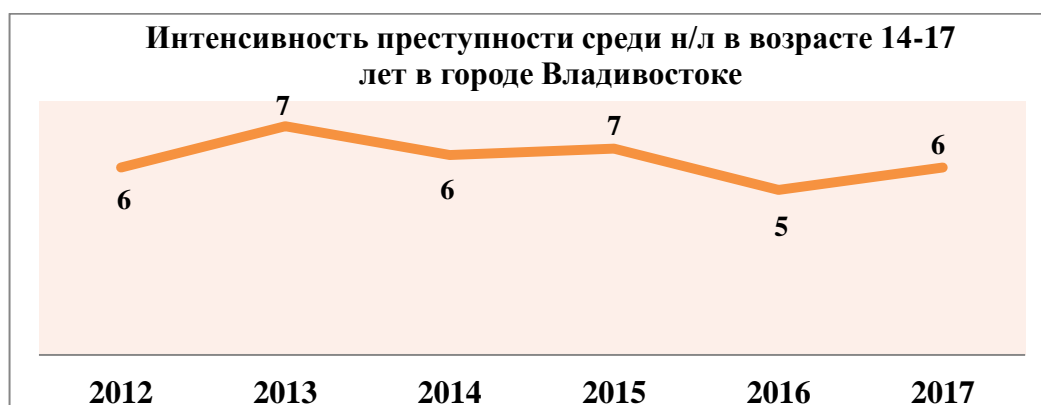
Источник: Баукова Н.Г., Карпова М.И., Кривобород Л.Н., Филонова Е.А., Храмкова В.А.

Состав населения Приморского края по полу и возрасту на 1 января 2017 года. Статистический бюллетень/Приморскстат, 2017. – 127с.

Таблица 5 - Результаты расчёта коэффициента преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет на территории города Владивостока с 2012 по 2017 год

Коэффициенты преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет на территории города Владивостока с 2012 по 2017 год на 1000 человек						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Коэффициенты по г. Владивостоку	6	7	6	7	5	6

Источник: составлено автором на основе расчёта коэффициентов преступности



Источник: составлено автором на основе расчёта коэффициентов преступности

Рисунок 6 - Интенсивность преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет в городе Владивостоке

Таблица 6 - Результаты расчёта коэффициента преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет по районам с 2012 по 2017 год

Коэффициенты преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет по районам города Владивостока с 2012 по 2017 год на 1000 человек						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	6	5	4	7	3	3
Первомайский район	3	4	4	6	4	3
Первореченский район	7	7	6	5	8	7
Фрунзенский район	8	16	18	9	14	20
Советский район (город+океанская черта)	8	11	8	7	3	4

Источник: составлено автором на основе расчёта коэффициентов преступности



Источник: составлено автором на основе расчёта коэффициентов преступности

Рисунок 7 - Интенсивность преступности среди несовершеннолетних граждан в возрасте 14-17 лет по районам города Владивостока с 2012 по 2017 год



Источник: Порядок межведомственного взаимодействия по организации и проведению профилактической работы с семьями, находящимися в СОП

Рисунок 8 - Поэтапный процесс от выявления неблагополучной семьи до осуществления комплекса мероприятий с целью её реабилитации

Таблица 7 - Число семей, состоящих на учёте КПД и ЗП как находящиеся в социально-опасном положении в разрезе районов с 2012 по 2017 год

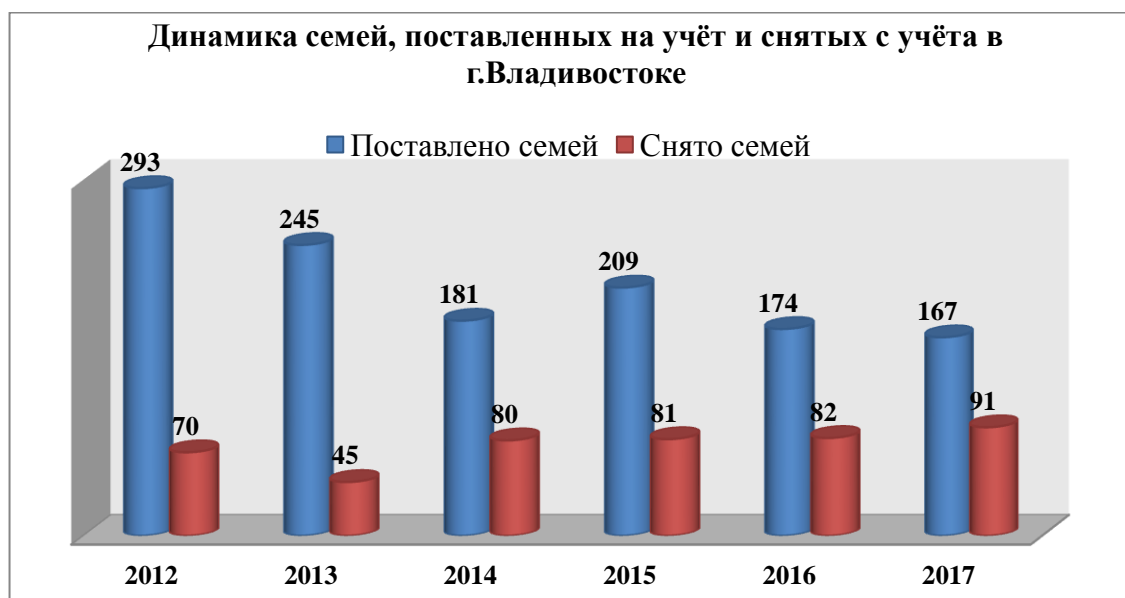
Снято	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	57	63	32	45	32	35
Первомайский район	61	37	36	50	49	35
Первореченский район	105	44	46	45	32	32
Фрунзенский район		39	29	30	25	21
Советский район	70	62	38	39	36	44
Всего	293	245	181	209	174	167

Источник: составлено автором на основании данных Управления

Таблица 8 - Число семей, снятых с учёта в разрезе районов с 2012 по 2017 год

Снято	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	14	10	15	18	18	31
Первомайский район	19	2	18	17	20	22
Первореченский район	14	24	15	14	20	6
Фрунзенский район		2	9	10	8	17
Советский район	23	7	23	22	16	15
Всего	70	45	80	81	82	91

Источник: составлено автором на основании данных Управления



Источник: составлено автором на основе данных Управления

Рисунок 9 - Динамика семей, поставленных на учёт и снятых с учёта в городе Владивостоке



Источник: составлено автором на основе данных Управления

Рисунок 10 - Количество несовершеннолетних, в отношении которых проводилась индивидуальная профилактическая работа в течение отчетного периода (2015 и 2016 год)

Таблица 9 - Количество межведомственных рейдов, проводимых районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав

Снято	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	25	29	42	45	39	33
Первомайский район	29	28	47	49	53	32
Первореченский район	34	29	44	41	43	33
Фрунзенский район		11	42	47	39	32
Советский район	25	33	46	48	47	32
Всего	113	130	221	230	221	162

Источник: составлено автором на основе данных Управления

Таблица 10 - Общее количество материалов, поступивших в КПД и ЗП в отношении несовершеннолетних граждан

Снято	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	135	100	113	101	113	101
Первомайский район	119	104	92	91	90	97
Первореченский район	176	191	98	91	89	91
Фрунзенский район			67	94	44	53
Советский район	126	166	145	122	99	85
Всего	556	561	515	449	435	427

Источник: составлено автором на основе данных Управления

Таблица 11 - Количество протоколов об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних лиц

	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	48	51	77	95	78
Первомайский район	48	50	74	63	75
Первореченский район	58	54	61	56	67
Фрунзенский район	2	15	48	21	33
Советский район	60	72	87	64	72
Всего	216	242	347	299	325

Источник: составлено автором на основе данных Управления

Таблица 12 - Количество протоколов об административных правонарушениях в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних и иных взрослых лиц

	2013	2014	2015	2016	2017
Ленинский район	126	178	211	222	284
Первомайский район	362	342	420	373	362
Первореченский район	135	102	126	114	185
Фрунзенский район	18	109	117	112	102
Советский район	159	242	299	276	227
Всего	800	973	1173	1097	1160

Источник: составлено автором на основе данных Управления

В новом Федеральном законе необходимо закрепить следующие аспекты:

1. Цель создания КПД и ЗП.
2. Содержание координирующей функции КПД и ЗП.
3. Направления координирующей деятельности КПД и ЗП.
4. Значение рабочих групп и роль аппарата комиссии в реализации его функции координации.
5. Порядок создания КПД и ЗП.
6. Система комиссий с указанием функционирования Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.
7. Правовые основы деятельности КПД и ЗП.
8. Принципы деятельности КПД и ЗП.
9. Задачи КПД и ЗП.
10. Полномочия (права + обязанности КПД и ЗП, то есть должно быть две статьи, одна из них посвящённая исключительно правам, другая исключительно обязанностям комиссии).
11. Формы взаимодействия КПД и ЗП с иными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений.
12. Состав комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (председатель комиссии, заместитель (и) председателя комиссии, ответственный секретарь комиссии, члены комиссии). Указать минимальное количество членов комиссии.
13. Функции председателя, заместителя, ответственного секретаря и членов комиссии.
14. Требования к специалистам, осуществляющих свою деятельность на постоянной штатной основе и освобождённых от других обязанностей.
15. Подготовка заседания КПД и ЗП.
16. Порядок проведения заседания КПД и ЗП.
17. Меры по обеспечению проведения заседания комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

ОКОНЧАНИЕ ПРИЛОЖЕНИЯ Р

18. Меры воздействия, применяемые КПД и ЗП в отношении несовершеннолетнего и родителей (или иных законных представителей).

19. Акты, принимаемые комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (постановления, определения, протоколы). Нередко в региональных законах встречается неправильное определение актов, которые может выносить КПД и ЗП.

К примеру, в Законе Республики Саха (Якутия), в Законе Чукотского автономного округа о КПД и ЗП указано, что помимо постановлений комиссии вносят представления государственные органы, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм по вопросам, касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних, однако это противоречит Федеральному закону № 120 и Примерному положению № 995 [72]. В законе Приморского края данная статья была упразднена в 2016 году.

20. Отчеты КПД и ЗП о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Отдельными приложениями необходимо закрепить:

1. Порядок рассмотрения комиссией материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях. В Примерном положении закреплено, что порядок рассмотрения подобных дел определяется законодательством субъекта РФ, если иное не установлено федеральным законодательством (однако стоит заметить, что во многих регионах вообще отсутствует статья, посвящённая рассмотрению таких дел, что противоречит пункту 5 Примерного положения). На наш взгляд, будет полезным закрепить основной алгоритм рассмотрения данных дел федеральным актом. Таким образом, будет допускаться меньше ошибок специалистами, осуществляющими свою деятельность на постоянной штатной основе, особенно теми специалистами, которые не имеют высшего юридического образования.

2. Коэффициенты оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

№	Сущность поправки
Поправка 1	<p>Внести поправку в Постановление главы администрации города Владивостока от 17.02.2006 г. № 132 «О городской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации г. Владивостока» (в пункт 4.1 статьи 4 «Организация деятельности комиссии»).</p> <p>Необходимо исключить из формулировки цифры 4-12, правовая норма должна звучать следующим образом: «Комиссия формируется в составе председателя комиссии, одного или двух заместителей председателя комиссии, ответственного секретаря комиссии и других членов комиссии».</p> <p>В Закон Приморского края данная поправка была внесена в статью 5 и 13 настоящего закона в 2016 году.</p>
Поправка 2	<p>Внести поправки в Постановление главы администрации города Владивостока от 17.06.2006 №132 «О городской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации г. Владивостока» и в Постановление администрации города Владивостока от 11.04.2002 №528 «Об образовании районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».</p> <p>Пробелом является то, что ни в Постановлении администрации города Владивостока о городской комиссии, ни в Постановлении администрации города Владивостока об образовании районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав должным образом не разграничены права и обязанности, то есть имеют место быть коллизии между нормами.</p> <p>Суть поправок будет заключаться в чётком разграничении прав и обязанностей, то есть одна статья будет называться «Права городской комиссии», другая «Обязанности городской комиссии», «Права районных комиссий» и «Обязанности районных комиссий». Подобного рода проблема обусловлена недоработками на федеральном уровне и, соответственно, на региональном уровне.</p>

Источник: составлено автором

Таблица 13 – Первый критерий оценки эффективности деятельности районных КПД и ЗП

Критерий 1. Организация комплексной индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в СОП	
Показатели по критерию	Способы оценки
Доля <i>несовершеннолетних</i> , с которых районной комиссией снят статус находящихся в СОП в связи с положительной динамикой проведения комплексной ИПР, в общем количестве несовершеннолетних, имевших статус находящихся в СОП.	$ДН = A/B * 100$, где ДН – доля несовершеннолетних, с которых снят статус находящихся в СОП в связи с положительной динамикой; А – количество несовершеннолетних, с которых в ОП снят статус находящихся в СОП в связи с исправлением; В – количество несовершеннолетних, признанных в ОП находящимися в СОП.
Доля <i>семей</i> , с которых районной комиссией снят статус находящихся в СОП в связи с положительной динамикой проведения комплексной ИПР, в общем количестве семей, имевших статус находящихся в СОП.	$ДС = A/B * 100$, где ДС – доля семей, с которых снят статус находящихся в СОП в связи с положительной динамикой; А – количество семей, с которых в ОП снят статус находящихся в СОП в связи с исправлением; В – количество семей, признанных в ОП находящимися в СОП.
Доля <i>несовершеннолетних</i> , признанных районной комиссией находящимися в СОП и совершивших преступления в период проведения с ними комплексной ИПР, от общего числа несовершеннолетних, имеющих статус находящихся в СОП.	$ДНСП = A/B * 100$, где ДНСП – доля несовершеннолетних, признанных районной комиссией находящимися в СОП и совершивших преступления в период проведения с ними комплексной ИПР; А – количество несовершеннолетних, признанных находящимися в СОП и совершивших преступления в период проведения с ними комплексной ИПР В – количество несовершеннолетних, имеющих статус находящихся в СОП.

Источник: составлено автором на основании: Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : коллективная монография : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. – 124 с. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://сгюа.рф/documents/structure/KDNiZP/Ilgovamonografia-Maket.pdf>.

Таблица 14 – Второй критерий оценки эффективности деятельности районных КПД и ЗП

Критерий 2. Реализация мер по защите прав и законных интересов несовершеннолетних	
Показатели по критерию	Способы оценки
Доля <i>несовершеннолетних</i> , достигших 15-летнего возраста и оставивших образовательные организации до получения основного общего образования и устроенных для продолжения обучения, либо трудоустроенных, в общем количестве несовершеннолетних, оставивших образовательные организации по согласованию с районной комиссией (при наличии согласия родителей и органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования).	$ДНОО=A/B*100$, где ДНОО – доля несовершеннолетних, достигших 15-летнего возраста и оставивших образовательные организации до получения основного общего образования и устроенных для продолжения обучения либо трудоустроенных; А – количество несовершеннолетних, достигших 15-летнего возраста и оставивших образовательные организации до получения основного общего образования и устроенных для продолжения обучения либо трудоустроенных; В – количество несовершеннолетних, оставивших образовательные организации по согласованию с комиссией (при наличии согласия родителей и ОМС, осуществляющего управление в сфере образования).
Доля <i>несовершеннолетних</i> , имеющих статус находящихся в СОП и вовлеченных в различные виды занятости и досуга, от общего количества несовершеннолетних, учитываемых районной комиссией и нуждающихся в организации занятости и досуга.	$ДНВЗ=A/B*100$, где ДНВЗ – доля несовершеннолетних, имеющих статус находящихся в СОП и вовлеченных в различные виды занятости и досуга; А – количество несовершеннолетних, имеющих статус находящихся в СОП и вовлеченных в различные виды занятости и досуга; В – количество несовершеннолетних, учитываемых районной комиссией и нуждающихся в организации занятости и досуга.

Источник: составлено автором на основании (см. источник в таблице 13).

Таблица 15 – Третий критерий оценки эффективности деятельности районных КПД и ЗП

Критерий 3. Рассмотрение обращений граждан (жалобы, заявления) комиссией	
Показатели по критерию	Способы оценки
Доля рассмотренных обращений граждан (жалобы, заявления) комиссиями, поступивших в адрес председателя комиссии, членов комиссии, специалистов обеспечивающих деятельность комиссии в общем количестве рассмотренных обращений	$ДРОГАК=A/B*100$, где ДРОГАК – доля рассмотренных обращений граждан, поступивших в адрес председателя комиссии, членов комиссии, специалистов обеспечивающих деятельность комиссии; А – количество рассмотренных обращений граждан, поступивших в адрес председателя комиссии, членов комиссии, специалистов обеспечивающих деятельность комиссии; В – общее количество рассмотренных обращений граждан комиссией.

Источник: составлено автором на основании (см. источник в таблице 13).