

Эрматов А.К.

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

A.K. Ermatov

STRUCTURAL CHANGES IN THE MODERN SYSTEM OF CRIME PREVENTION OF MINORS

УДК: 12.00.08

В статье рассматриваются некоторые подходы к реформированию современной системы профилактики преступности несовершеннолетних.

The article discusses some approaches to reforming the current system for the prevention of juvenile delinquency.

Современный подход к реформированию и обновлению системы профилактики должен исключить элементарные ошибки в построении системы, необходимо не только использовать новейшие технические средства при работе с информацией, но и резко нарастить объем такой работы, а для этого – перестроить структуру элементов профилактики, их связей и взаимодействий, значительно повысив удельный вес криминологического обеспечения всей работы с тем, чтобы система смогла опереться на новейшие данные об изменениях как общей криминогенной ситуации, так и положения дел по отдельным направлениям правонарушающего и преступного поведения несовершеннолетних по их социальным контингентам, возрастным группам, объектам преступных посягательств и пр.

В "Основах государственной политики и борьбы с преступностью"¹ сказано, что общее и специальное предупреждение преступности является приоритетным направлением борьбы с нею, а также, что органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обязаны предметно заниматься организацией предупредительной деятельности как непосредственно, так и через подведомственные им структуры. Не следует стремиться, как это имело место в прошлом, к чрезмерной централизации профилактической деятельности, внедрению в нее унифицированных для всей страны форм и методов. Важным направлением деятельности по предупреждению преступлений названа индивидуальная профилактика, понимаемая как целенаправленная работа с конкретными лицами, допускающими юридически значимые отклонения от норм поведения. Индивидуальная профилактика осуществляется на основе сочетания социального контроля, воспитания и помощи.

Следует переориентировать, как считают авторы деятельность "от преступления" и "от преступника на деятельность от жертвы преступления, усилить вик-

тимологический аспект профилактики. Следует налаживать взаимодействие и сотрудничество с политическими партиями, религиозными конфессиями, СМИ. содействовать созданию новых общественных структур профилактической направленности. Восстановление и развитие связей правоохранительных и других государственных органов с населением - решающее условие обеспечения эффективности предупреждения преступности².

Государство должно не навязывая готовые фирмы участия, а стимулировать и поощрять, развивать гражданскую активность, основанную прежде всего на естественном стремлении людей объединяться в целях защиты себя, своих детей, близких, имущества от преступных посягательств. Государство обязан: дать своим гражданам возможность этого! Заслуживает внимания и поддержки зарубежный опыт локальных общин граждан (ассоциации родителей и учителей, старших сестер и братьев и т.п.). Все не противоречащее закону формы участия граждан в охране правопорядка и обеспечения личной безопасности государство должно рассматривать как проявление свободы личности, реализацию неотъемлемого права каждого на защиту жизни, здоровья, чести, достоинства-имущества от преступных посягательств³. Необходимы целенаправленные усилия на преодоление социальной апатии и пассивности значительной части граждан в сфере охраны правопорядка, борьбы с правонарушениями.

С.Л. Сибиряков в работе "Предупреждение девиантного поведения молодежи (методологические и прикладные проблемы)" предложил модель региональной системы социального контроля и предупреждения девиантного поведения молодежи, т.е. по существу модель системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних¹. Суть его предложений представлена в виде схем, отражающих (в блочной структуре): 1) механизм государственного и общественного регулирования отклоняющегося поведения; 2) структуру основных направлений деятельности Центра социально-психологической помощи подросткам в целях профилактики их отклоняющегося поведения; 3) структуру

¹ Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.М. Основы государственной политики и борьбы с преступностью с.3202 в Росск»: Теоретическая модель. М., 1997.

² Дроздов Т.М. Общественность на страже порядка. Новосибирск, 1989.

³ Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.М. Указ.соч. С. 40-44.

регионального координационного Центра системы социального контроля и предупреждения отклоняющегося поведения; 4) региональную систему (модель) субъектов социального контроля и предупреждения отклоняющегося поведения молодежи; 5) модель функционирования "Региональной системы социального контроля и предупреждения отклоняющегося поведения молодежи".

Подчеркивая диалектическую связь общего профилактического подхода и специализированных и даже индивидуализированных направлений профилактики, делая оправданный акцент на вопросах именно специализированных и поэтому особо эффективных, следует иметь в виду, что сама профилактика преступности несовершеннолетних должна являться частью государственной молодежной политики.

К основополагающим принципам молодежной политики по Закону от 16 апреля 1991г. (как известно, на территории Кыргызской Республики продолжали, до принятия новых законов, действовать законы бывшего СССР, не противоречащие законодательству КР) были отнесены: 1) привлечение молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации политики и программ, касающихся всего общества, в особенности молодежи; 2) обеспечение правовой и социальной защищенности молодых граждан, необходимой для реализации обусловленного возрастом их социального статуса; 3) предоставление молодому человеку социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке, объем, виды и качество которых обеспечивают всестороннее развитие личности и подготовку ее к самостоятельной жизни; 4) содействие инициативной общественной деятельности в области социального, духовного и физического развития молодежи².

В пункте 2 раздела II "Правовая и социальная защищенность молодежи" названного Закона было отмечено: "Особой защитой государства пользуются лица, не достигшие 18 лет (несовершеннолетние)". В настоящее время в КР действует закон КР "Об основах государственной молодежной политики" от 31 июля 2009 года за № 256.

Принципиальное значение в формировании основ молодежной политики имеет ратифицированная СССР и принятая к исполнению на территории Кыргызской Республики "Конвенция ООН о правах ребенка". В этом документе предусмотрен широкий спектр мер защиты детей беженцев, детей, затрагиваемых вооруженным конфликтом, нуждающихся в защите от злоупотребления наркотиками, эксплуатации детского труда, сексуальной эксплуатации, защите от торговли детьми, от похищений.

Специальный раздел посвящен физическому и психическому восстановлению и интеграции детей с отклоняющимся поведением, особенностям отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

Названные принципы начали широко реализовываться при формулировании молодежной политики, разработке программ предупреждения преступлений и правонарушений несовершеннолетних. Например, в

программе плана мероприятий, подготовленной и утвержденной комитетом по делам молодежи мэрии города Кызыл-Кыя, сформулированы следующие принципы:

1. Формирование системы научного, правового, организационного, финансово-экономического, материального обеспечения молодежной политики.
2. Учет интересов и потребностей молодежи, сочетание их с интересами и потребностями общества.
3. Привлечение молодежи к непосредственному участию в формировании молодежной политики.
4. Приоритет мер, препятствующих возникновению социальной напряженности в молодежной среде по отношению к мерам по устранению ее последствий.
5. Поддержка молодежной инициативы, содействие общественной деятельности, совпадающей с целями молодежной политики и пр.

Как видим, основы молодежной политики, разрабатываемые в Кызыл-Кыя, а также Кыргызской Республики в целом содержат много элементов, прямо работающих на задачу общей профилактики преступности несовершеннолетних. Использование потенциала данных документов, безусловно, поможет лучшей организации и проведению в жизнь мер по предупреждению правонарушений и преступлений несовершеннолетних. Как уже было отмечено, молодежь и несовершеннолетние - это достаточно тесно связанный в возрастном, территориальном, социально-статусном отношении контингент населения Кыргызстана.

"Представляются убедительными предложения о создании единой службы по проблемам молодежной политики. Наилучшим вариантом явилась бы структура, действующая как самостоятельная государственная служба по делам молодежи, действующая под непосредственным патронатом Президента Кыргызской Республики либо как орган исполнительной власти всех уровней" (ныне действует в КР только парламент молодежи и конгресс молодежи).

По мнению В.Д. Ермакова, постоянно действующая служба помощи по охране прав и интересов семьи и несовершеннолетних должна располагать высококвалифицированными специалистами, необходимыми финансами, материальными и техническими средствами, в том числе обменным фондом жилых помещений, детскими и юношескими приютами, детскими домами семейного типа, транс-портом, прямой связью

Сибиряков С.Л. Предупреждение девиантного поведения молодежи (методологические и прикладные проблемы). Волгоград, 1998. С. 120-132.

Известия. 1991. 5 мая.

с государственными учреждениями и правоохранительными органами, с тем, чтобы обеспечивать быстрое решение сложных семейно-бытовых проблем подростков.

Создание этой службы, как считает В.Д. Ермаков, позволило бы сократить промежуточные звенья системы профилактики, в том числе и в МВД, которые в настоящее время вынуждены инспектировать и нака-

зывать детей. В.Я. Рыбальская - автор ряда работ на тему о виктимологических проблемах несовершеннолетних - справедливо отмечает, что система предупреждения преступности несовершеннолетних должна включать и относительно самостоятельное направление профилактики - виктимологическое⁴.

Важным направлением в системе профилактики преступности несовершеннолетних является также участие разного рода неправительственных общественных, коммерческих, некоммерческих - благотворительных, политических и других организаций. Это то, что до 1992 г. называли общественностью, поэтому будем для краткости пользоваться этим термином. Принципиальная позиция такова - без широкого участия общественности решить проблемы профилактики преступности несовершеннолетних не просто трудно, но и невозможно, во-первых, из-за большого объема проводимой воспитательной, контрольной, аналитической и другой деятельности, во-вторых, из-за ее громадного разнообразия. Иными словами, не только "к каждому подростку милиционера не приставить", но даже если бы удалось милиционеров "приставить", они бы всей нужной работы не сделали. Общественность же в этом случае незаменима. Известные криминологи Ю.М. Антонян и Г.М. Миньковский отмечали, что "участие общественности в профилактике правонарушений осуществляется в двух основных организационных формах: 1) оказание помощи государственным органам в профилактике (например, участковые, инспекторы на общественных началах - "шерифы"); 2) создание и функционирование общественных организаций (специально для профилактики преступлений).

Следует различать временное и постоянное взаимодействие государственных и общественных организаций. Это могут быть и анализ состояния правонарушений и оценка эффективности мер⁵.

Еще одним, заслуживающим быть отмеченным, самостоятельным направлением профилактики является аналитическая работа. Из всего ее широкого диапазона следует выделить несложные в организации и проведении сравнительные анализы состояния преступности регионов, городов, районов. В.Н. Сомин, посвятивший ряд работ этой проблеме, верно отмечал, что обоснованными представляются два подхода к криминологической классификации регионов, городов, районов: специально-криминологический и географо-криминологический. В первом случае группировки городов или районов производятся по одному или определенному сочетанию признаков, характеризующих преступность, преступников, причины и условия преступлений, во втором - классифицируются по производственному профилю, величине, географическому положению, а затем - по

упомянутым криминологическим признакам. Такие способы классификации наиболее практичны и полезны для практики борьбы с преступностью, при формировании конкретно-территориальной криминологической стратегии и тактики, механизмов претворения их в жизнь, причем с научной нацеленностью, с научным обеспечением⁶.

Необходимость подробного криминологического изучения административно-территориальных единиц к середине 1980-х гг. было осознано как по линии системного изучения криминологического причинного комплекса, так и по линии разработки и совершенствования системы взаимосвязанных и взаимодействующих органов и организаций (элементов системы), ведущих профилактическую работу. В настоящее время по проблемам преступности несовершеннолетних по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности подробно ознакомился с системой профилактики преступности несовершеннолетних в п Кызыл-Кыя. Это исследование представляет собой первую попытку выявления путей совершенствования системы профилактики в городском районе. Объектом рассмотрения стал город Кызыл-Кыя (около 44 тыс. чел.), численность населения которого в возрасте до 18 лет составила около 10 тыс. чел. На территории города расположено 13 общеобразовательных школ, 3 ВУЗа, 3 ПЛ, 2 колледжа, 10 дошкольных детских учреждения, 2 общежития, в которых проживало свыше 1 тыс. чел. В городе располагались такие крупные сооружения, как КИТЭП, КГПИ, КГМИ, спорткомплекс "Жаш Куч", 1 стадион, 3 киноконцертных зала, 2 домов культуры, 1 гостиница. Расположенный в городе парк культуры и отдыха принимал ежедневно до 200-300 чел., в летние месяцы - до 500 чел.

На территории города находятся 3 бассейна, оборудованных пляжами, где в воскресные дни отдыха., более 500 чел.

Исследование показало, что в воспитательно-профилактическую работу в г. Кызыл-Кыя было включено; более 4 различных по-своему характеру, по ведомственной подчиненности и по основным функциональным признакам государственных и общественных формирований. Они делились на три группы:

1. Специализированные на проведении общепрофилактических и индивидуально профилактических мероприятий, на выявлении и устранении причин, способствовавших правонарушениям и преступлениям несовершеннолетних. Таких организаций в городе было более пяти.

2. Ведущие работу в более широких рамках (хозяйственных, воспитательных, социальных). Их в городе было более трех.

3. Функционально специализированные для борьбы с правонарушениями и преступлениями, для проведения специальной профилактической работы - боже двух субъектов профилактики.

⁴ Рыбальская В.Я. Проблема борьбы с преступностью несовершеннолетних. Иркутск, 1994. С. 191-195; Она же. Виктимологический аспект профилактики преступлений. Минск, 1986. С. 165-176.

⁵ Антонян Ю.М., Миньковский Г.М. Профилактика правонарушений. М., 1978. С. 2930.

⁶ Сомин В.Н. Изучение и предупреждение преступности в городах: проблемы теории и практики. Иркутск, 1986. С. 323-32.

Кроме того, более 4 иных городских организаций, хзеспечивая решения задач городского уровня, решали также вопросы защиты прав несовершеннолетних ж т.п.

Из 30 организаций только в 10 были предусмотрены штатные должности для лиц, ведущих воспитательную и профилактическую работу с несовершеннолетними (комитеты по делам молодежи). При отсутствии достаточного количества квалифицированных кадров, порядка в распределении функций, в их объеме, общей фактической нагрузке работники системы профилактики не могли работать эффективно. Отсутствовало налаженное взаимодействие между субъектами профилактики, была констатирована крайняя необходимость создания единого органа, могущего возглавить городскую систему профилактики в ее координационном, аналитическом и функциональном звеньях, выявлены недостатки в привлечении педагогических коллективов школ к профилактической работе с несовершеннолетними, даны рекомендации по сосредоточению усилий как можно большего числа субъектов профилактики на работе по месту жительства подростков. Большим недостатком явилось отсутствие четкого размежевания функций и компетенций субъектов, отсутствие нормативных документов, методической литературы и т.п.

Аналогичная работа о системе профилактики включена и в статье В.Д.Ермакова "Система профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее совершенствование", где отмечается, что решение задач профилактики затрудняется причинами организационного, ресурсного, материального и иного характера, устранение которых способно серьезно повысить эффективность профилактической системы в целом. Различия в четкости и полноте нормативного и методического определения профилактических функций применительно к каждому субъекту профилактики существенно затрудняют приобретение необходимых знаний и навыков работы с подростками-лицами, участвующими в профилактике непродолжительный период времени. То же можно сказать и о лицах, имеющих дополнительные нагрузки.

В статье В.Н. Пирогова "Комплексное планирование предупреждения преступности несовершеннолетних" вскрыты существенные недостатки, прежде всего планирования, выявлено отсутствие контроля за исполнением плановых мероприятий. Автор подчеркивает необходимость участия в планировании органов прокуратуры.

А.И. Островский в статье "Деятельность местных органов власти по профилактике преступности несовершеннолетних" отмечает главенствующую роль местных органов власти в деле профилактики организации, ресурсного обеспечения, контроля исполнения. М.А. Арсеньева ("Вопросы повышения эффективности комиссии по делам несовершеннолетних") подчеркивает важность координирующей функции КДН, детально анализирует недостатки в их деятельности,

что, как представляется, актуально и для современного положения дел в работе таких комиссий. Э.И. Мельникова ("Профилактическая деятельность инспекции по делам несовершеннолетних в условиях городского района") анализирует недостатки в деятельности КДН, которые свойственны многим структурным подразделениям профилактики преступности несовершеннолетних в современных условиях. В.В. Устинова ("Деятельность общеобразовательной школы по ранней профилактике преступлений несовершеннолетних"), отметив особое место, которое занимает школа среди субъектов, осуществляющих профилактическую деятельность в ходе решения воспитательных задач, признала, что школьная система должна стать главным звеном ранней профилактики. Был выделен ряд недостатков, снижающих воспитательно-профилактический эффект деятельности школы в своем микрорайоне Это – недостаточный охват организованными формами досуга учащихся старших классов, ориентация на младших школьников, недостаточное вовлечение в работу по месту жительства неработающих и неучащихся подростков, подростков, проживающих в неблагополучных семьях, "трудных" подростков, склонных к правонарушениям, состоящих на учете в ИДИ и КДН, т.е. контингента, наиболее нуждающегося в воспитательном воздействии школы. Было установлено отсутствие согласованности и скоординированности в работе организаторов внеклассной и внешкольной работы и общественных организаций, действующих по месту жительства (общественных комиссий РЭУ), комиссий по содействию семье, домовых комитетов и т.п.; отмечено плохое использование школьных помещений, клубов, комнат кружковых занятий - для работы в свободное от учебы время; выявлено, что при проведении массовых мероприятий не учитывались возраст, интересы ребят, особенности микрорайона.

Важные недостатки были отмечены Л.А. Рябис и Н.И. Куличевой ("Профилактика правонарушений учащихся профтехучилищ"), а также В.Д.Ермаковым ("Деятельность государственных органов и общественных организаций по предупреждению правонарушений несовершеннолетних по месту жительства"). Работа по месту жительства имеет не меньшее значение для ранней профилактики, чем профилактическая работа в учебном заведении.

Серьезной разработкой, сопровождаемой рекомендациями, является и статья "Деятельность учреждений культуры по профилактике правонарушений несовершеннолетних" Н.Г.Яковлевой и И.Л. Стечкиной.

В целом и опыт изучения системы профилактики преступности несовершеннолетних на примере г. Кызыл-Кыя и диагноз недостатков системы, данной в этом исследовании, лелают ланните мероприятия значимыми для ныне создаваемых профилактических структур.

Рецензент: к.ю.н., доцент Татенов М.Б.