

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963:37(07)

О.В. Воронин

ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ ИЛИ ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР?

Рассматриваются проблемы реализации концепции ювенальной юстиции в России. Автор приходит к выводу, что в настоящий момент нет необходимости в создании специализированных ювенальных судов. Вместе с тем поддерживается предложение о создании специальных административных органов (инспекций), поднадзорных прокуратуре. Предлагается расширить предмет прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, включив в него правообеспечительную деятельность Уполномоченного по правам ребенка в РФ.

Ключевые слова: ювенальная юстиция, прокурорский надзор, несовершеннолетние, ювенальные суды, уполномоченный по правам ребенка, ювенальный омбудсмен.

Одним из основных и традиционных видов деятельности, связанных с обеспечением правового положения несовершеннолетних в нашей стране, служит прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

Современный прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи представляет собой осуществляемую на основе федерального законодательства деятельность Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров по обнаружению и предотвращению нарушений законов о несовершеннолетних и молодежи, присущими прокуратуре методами и средствами с целью укрепления законности и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, а также обеспечению правомерности деятельности лиц, на которых законодательством возложены обязанности по обеспечению правового положения несовершеннолетних и молодежи в России.

Формально прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи является самостоятельным, специфическим направлением надзорной деятельности прокуратуры. Он не образует отдельной отрасли прокурорского надзора, поскольку его предмет входит как в сферу надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, так и в сферу иных отраслей и направлений деятельности, охватывая, в том числе, и участие прокурора в судебном разбирательстве по уголовным, гражданским и иным делам. Вместе с тем, согласно принципам организации современной прокурорской деятельности, он выступает обособленным направлением прокурорской деятельности, одним из ее «сквозных» направлений.

Впервые этот вид прокурорской деятельности был выделен в отдельное направление в 1922 г., в тот исторический период, когда положение несовершеннолетних в стране вследствие негативных последствий Гражданской войны было крайне не-

удовлетворительным. Любопытно, что это направление было одним из первых, возложенных на только что восстановленную советскую прокуратуру, что еще раз подчеркивает значимость роли прокуратуры в деле обеспечения правового положения несовершеннолетних.

В настоящее время, с учетом развития науки и законодательства, выделение прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в отдельную категорию имеет в большей степени теоретическое, а не прикладное значение. Основным фактором в этом случае выступает наличие обособленного предмета (объекта) надзора, который составляют общественные отношения, возникающие в ходе деятельности компетентных органов в сфере охраны и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. При этом для них характерна существенная общественная и государственная значимость, продиктованная, главным образом, зависимым характером несовершеннолетних и их будущей ролью в формировании отдельной личности, общества и государства. Кроме того, методическое обособление прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних обусловлено: объективно существующей в настоящее время системой законодательных актов различных уровней, касающихся прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних; системой органов и учреждений, на которых законом возложено исполнение указанных актов; кругом должностных лиц, граждан и учреждений, специально наделенных правами и обязанностями по воспитанию несовершеннолетних; особенностью реализации правовых средств прокурорского реагирования.

Несмотря на существование указанных факторов и достаточно продолжительный исторический опыт существования прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, в научной литературе все чаще можно встретить кри-

тические взгляды относительно подобной организации и реализации надзора за соблюдением прав несовершеннолетних. В последнее время участились высказывания о необходимости введения специализированного контроля за соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних. По мнению ряда ученых, наиболее отвечающей современным международным и национальным приоритетам правового строительства является создание системы специализированных органов юстиции – ювенальных судов и административных ювенальных органов. Сторонники этой идеи в качестве аргументов приводят тезисы о наличии правовых предпосылок, содержащихся в действующем законодательстве. Кроме того, ими также высказывается мнение о том, что существующий порядок обеспечения прав несовершеннолетних не отвечает международным стандартам в ювенальной сфере.

На сегодняшний день не существует единой системы органов ювенальной юстиции ни на национальном, ни на глобальном уровне. Как правило, исследователи данного вопроса выделяют лишь основные модели организации ювенальной юстиции с учетом национально-исторических особенностей стран, где эти структуры существуют [1, с. 118–121].

В организационно-правовом плане система ювенальной юстиции в общем виде представляет собой совокупность специализированных публичных и непубличных агентов (органов, лиц), осуществляющих защиту и охрану правового положения несовершеннолетних. При этом данная система обладает высокой степенью автономности и независимости в принятии решений и достаточности для их исполнения независимо от общей администрации и судебной системы. Такое положение возможно за счет включения в систему ювенальной юстиции специализированных органов осуществления правосудия – ювенальных судов, специализированных административных ювенальных органов (инспекций), а также специализированных органов контроля – ювенальных омбудсменов или (и) комиссаров, а также особого рода общественных структур, осуществляющих отдельные контрольно-проверочные возможности в сфере обеспечения правового положения несовершеннолетних.

В свою очередь, ювенальная реформа предполагает построение полной системы органов ювенальной юстиции, включая судебные административные и контрольные, или же частичной – путем создания лишь специализированных ювенальных судов или же учреждения только ювенальных административных органов (инспекций) и органов контроля – ювенальных омбудсменов (уполномоченных по правам ребенка на различных уровнях).

На наш взгляд, внедрение системы ювенальной юстиции в полной форме или путем учреждения специализированных судов фактически означает упразднение существующей системы прокурорского

надзора, а также кардинальное изменение сложившихся судебных процедур разрешения дел с участием несовершеннолетних. Представляется, что сложившаяся правоприменительная практика и действующее законодательство едва ли готовы к таким нововведениям.

Во-первых, учреждение любых органов специализированной юстиции противоречит действующей национальной традиции организации и деятельности судебной системы, основанной на принципе универсальности суда, рассматривающего и разрешающего дело независимо от его правовой или социальной природы. В этой связи в России не существует традиций специализированной юстиции. Более того, любые предложения о создании подобных органов весьма часто расцениваются как скрытая попытка умаления авторитета и возможностей сложившейся системы судебной власти. Поэтому политически предложения о создании органов ювенальной юстиции весьма сложны в плане реализации.

Во-вторых, на сегодняшний день нет явных объективных нормативных предпосылок для создания каких-либо новых органов юстиции или контроля. Наличие в отдельных федеральных законах самостоятельных разделов, посвященных вопросам производства по делам о несовершеннолетних, хотя и подчеркивает существенные особенности процессуальной и иной деятельности, вместе с тем не может служить предпосылкой для распространения специализированной формы. Совокупность вопросов, затрагивающих интересы несовершеннолетних, неоднородна и недостаточна для того, чтобы учредить отдельный специализированный орган, призванный рассматривать эти дела. Изменение сложившейся подсудности и подведомственности приведет к выхолащиванию сущности этих правовых институтов и утрате некоторыми государственными органами полномочий, обусловливаемых сложившейся системой сдержек и противовесов, а также неоправданному усложнению правоприменительной деятельности. В этой связи представляется, что действующее процессуальное и иное законодательство не закладывает каких-либо предпосылок для создания специализированных органов ювенальной юстиции.

В-третьих, как показывает зарубежный опыт, создание специализированных судов фактически представляет собой усложнение административной деятельности. Другими словами, ювенальный суд является контролирующим квазисудебным органом, обладающим лишь внешними признаками органа юстиции. В нашем случае нет необходимости в создании подобных структур. Исторически отечественный прокурор, надзирающий за соблюдением законов о несовершеннолетних, обладал и обладает не только надзорными полномочиями, но и существенной административной и распорядительной властью, позволяющей ему оперативно вмешиваться в

процесс реализации прав несовершеннолетних и восстанавливать нарушенные права и законность в упрощенном порядке, минуя судебное вмешательство. А в случае, если подобного реагирования недостаточно, он вправе участвовать в судебном рассмотрении любого вопроса, затрагивающего интересы несовершеннолетнего, пользуясь соответствующими процессуальными возможностями. И в этой связи отечественная модель прокурорского надзора за соблюдением прав, свобод и законных интересов более эффективна, чем предлагаемая система органов ювенальной юстиции, поскольку способна обеспечить права и законные интересы общества, государства и несовершеннолетних как во внесудебном, так и в судебном порядке.

Не исключено, что специализированные суды, занимающиеся разрешением дел с участием несовершеннолетних и контролем за деятельностью административных органов в этой сфере, в большей степени будут учитывать узкие интересы ювенальной системы. Это чревато тем, что такой суд может превратиться в участника процесса воспитания или исправления несовершеннолетнего, что фактически приведет к утрате структуры, должной обеспечивать независимость и правовую объективность в случае правового спора. С учетом замкнутости системы органов ювенальной юстиции создание подобных специализированных судов едва ли будет отвечать публичным интересам. Поэтому только существующая система прокурорского надзора за соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних является реально действующим инструментом обеспечения их прав и законных интересов, способным нивелировать узковедомственный интерес, а также устранить замкнутость судебных органов. В отличие от суда прокурор является единственным независимым органом, могущим по собственной инициативе непосредственно вмешиваться в процесс реализации прав детей и подростков с целью восстановления нарушенных прав и законности. В то же время в отличие от административных органов и учреждений прокурор, участвующий в судебном разрешении вопросов, не ограничен ведомственным интересом и выступает с позиций обеспечения публичного интереса, охватывающего интересы общества, государства и несовершеннолетних. Именно поэтому прокурор рассматривается как основной и фактически единственный гарант соблюдения законности, прав и законных интересов данной категории лиц.

Существует мнение, что действующая система отечественного прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи не соответствует международным стандартам разрешения указанных дел.

В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что, согласно международно-правовым основам, ни один международный орган, в том числе судебный, не в

праве оценивать легитимности существующих национальных порядков правоприменительной деятельности. Это значит, что установление нарушения прав отдельных лиц в конкретном случае не означает признания порочности той или иной правообеспечительной или правоприменительной системы. Другими словами, отдельные случаи нарушения прав граждан, включая права несовершеннолетних, не могут служить основаниями для признания сложившейся отечественной системы прокурорского надзора не соответствующей каким-либо международным стандартам.

Таким образом, тезис о том, что существующий порядок обеспечения прав несовершеннолетних прокурором не соответствует международным стандартам, является несостоятельным.

С другой стороны, полностью отрицать необходимость реформирования системы органов и учреждений, обеспечивающих правовое положение несовершеннолетних, также бессмысленно. Мировые тенденции показывают, что большинство стран в той или иной мере реализуют в своих национальных системах отдельные элементы концепции ювенальной юстиции. Поэтому с большой долей уверенности можно предположить, что Россия также едва ли станет исключением из этого мирового тренда. В этой связи представляется возможным поддерживать предложения о создании системы административных органов ювенальной юстиции – инспекций, а также особых агентов контроля – ювенальных омбудсменов и различных общественных объединений, занимающихся вопросами обеспечения правового положения несовершеннолетних. Однако эти структуры должны быть поднадзорны прокуратуре. Также должна существовать возможность обжалования их деятельности в общем судебном порядке (общий судебный контроль).

Сказанное не означает, что прокурорская деятельность, связанная с обеспечением правового положения несовершеннолетних, не нуждается в дальнейшем совершенствовании. Безусловно, должны делаться шаги по ее оптимизации и приведению в соответствие с провозглашенными правовыми приоритетами. Однако необходимо учитывать и исторический опыт развития отечественного законодательства и правоприменительной практики. Идеи ювенальной юстиции заманчивы, но, к сожалению, не учитывают, что основу отечественной концепции правообеспечительной прокурорской деятельности составляют представления о независимом прокуроре, обладающем обширными надзорными и распорядительными полномочиями, позволяющими ему осуществлять реальное восстановление нарушенных прав несовершеннолетних.

Для повышения эффективности реализации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи необходимо усовершенствовать действующее законодательство, регу-

лирующее вопросы прокурорской правообеспечительной деятельности в рассматриваемой сфере. Прежде всего, в Законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предусмотреть ряд норм, прямо возлагающих на прокурора обязанность по осуществлению надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. В этой связи следует поддержать высказываемые в науке предложения о закреплении на нормативном уровне предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи [2, с. 6; 3, с. 58–60]. При этом, принимая во внимание, что круг лиц, обеспечивающих правовое положение несовершеннолетних, чрезвычайно широк и различен по своему правовому положению, пределы надзора по кругу субъектов следует определять широкозахватным методом путем использования общего термина, определяющего перечень поднадзорных лиц, например «субъекты, обеспечивающие охрану и защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних». В этом случае в предмет надзора автоматически попадет деятельность, связанная с обеспечением правового положения несовершеннолетних со стороны всех лиц, занимающихся указанными вопросами, включая вновь созданных ювенальных органов и учреждений, а также омбудсменов. Другими словами, предлагается использовать метод, аналогичный установлению пределов прокурорского надзора применительно к субъектам, осуществляющим общественный контроль в местах принудительной изоляции от общества.

Необходимо также расширить пределы по кругу актов путем установления правила, согласно которому прокурор осуществляет надзор за исполнением законодательства (а не только законов), регулирующего правовое положение несовершеннолетних. Примеры подобного расширения предмета надзора применительно к отдельным отраслям и направлениям существуют в действующем Законе о прокуратуре – ст. 32, определяющая пределы надзора применительно к деятельности органов и учреждений, осуществляющих принудительную изоляцию от общества.

В законодательстве, регулирующем деятельность поднадзорных лиц в сфере правообеспечения и защиты несовершеннолетних, необходимо предусмотреть нормы, прямо устанавливающие надзор прокурора за их деятельностью. Такие же нормы следует предусмотреть в нормативно-правовых актах, при-

званных регулировать деятельность ювенальных органов. Кроме того, включить в предмет прокурорского надзора деятельность Уполномоченного по права ребенка в РФ при Президенте РФ (в том числе в случае изменения его статуса на независимого омбудсмена) и региональных уполномоченных по правам детей.

С учетом зависимого положения несовершеннолетних на нормативном уровне – установить инициативный характер прокурорского надзора, позволяющий прокурору восстанавливать нарушенную законность и устранять негативные последствия по собственной инициативе независимо от наличия обращений о нарушении правового положения о несовершеннолетних.

В Законе о прокуратуре также закрепить комплексный характер надзора, дающий прокурору на нормативном уровне возможность использовать весь арсенал правовых средств, предоставленный отечественной прокуратуре для реализации прокурорской деятельности.

В случае создания ювенальных органов с обширными полномочиями по оперативному внесудебному вмешательству в деятельность частных лиц и публичных образований с целью обеспечения правового положения несовершеннолетних (изъятие несовершеннолетнего из неблагоприятной среды, временное размещение несовершеннолетнего в специализированном учреждении или принимающей семье и т.п.) наряду с прокурорско-надзорными полномочиями предоставить прокурору специальные распорядительные полномочия, позволяющие ему приостанавливать и отменять незаконные и необоснованные решения указанных органов.

В рамках прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних предусмотреть ряд отдельных направлений прокурорской деятельности, обладающих повышенной общественной и государственной значимостью. Например, прокурорский надзор за соблюдением законов об информационной безопасности несовершеннолетних, об образовании и т.п. Осуществление надзора в данных направлениях закрепить в отдельной директиве Генерального прокурора РФ.

Представляется, что реализация данных предложений наряду с созданием системы административных ювенальных органов позволит существенным образом повысить эффективность публичной правозащитной деятельности в сфере обеспечения правового положения несовершеннолетних и молодежи.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Shahid M. Shahidullah*. Crime Policy in America: Laws, Institutions and Programs. University Press of America, 2008. 311 p.
2. *Арутюнян А.С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 29 с.
3. *Воеводина Т.Г.* Вопросы законодательного регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: В 2 ч. Ч. 1. Тез. науч.-практич. конф. руководителей кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. С. 57–60.

CRIMINAL JUSTICE OR PROSECUTOR'S SUPERVISION?

Russian Journal of Criminal Law, 2014, no. 1(3), pp. 81–85.

Voronin Oleg V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: ninorov@mail.ru

Keywords: juvenile justice, public prosecutor's supervision, juveniles, juvenile courts, Commissioner for Children's Rights, Juvenile Ombudsman.

Implementation of the juvenile justice system is the abolition of the existing system of prosecutor's supervision, as well as a radical change in the existing judicial procedures for resolving cases involving minors. It seems that the current law enforcement practices and current legislation are hardly ready for such innovations.

Establishment of any specialized justice agencies contradicts the existing national tradition of organisation and activities of the judicial system based on the principle of the universality of the court which considers and solves cases regardless of its legal or social nature. In this respect, Russia has no tradition of specialized justice. Moreover, any proposals for the establishment of such bodies are often regarded as hidden attempts to diminish the authority and powers of the existing judiciary. Therefore, politically proposals to establish juvenile justice agencies are very complex in terms of implementation.

Today, there are no explicit regulatory objective prerequisites for any new justice or control bodies. Certain federal laws have independent sections on proceedings in cases with juveniles, which emphasises the essential features of procedural and other activities. Yet, this fact cannot be a prerequisite for the establishment of specialized forms. Issues affecting the interests of minors are heterogeneous and insufficient to establish a separate specialized body to consider these cases. Changing the existing jurisdiction will corrupt the nature of these legal institutions, some state bodies will lose their powers determined by the current system of checks and balances, law enforcement will become more complicated. In this regard, the procedural and other legislation does not seem to form any preconditions for the establishment of specialized bodies of juvenile justice.

REFERENCES

1. Shahid M. Shahidullah. *Crime policy in America: laws, institutions and programs*. University Press of America, 2008. 311 p.
2. Arutyunyan A.S. *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o nesovershennoletnikh (problemy teorii i praktiki)*. Avtoref. dis. k.yu.n. [Prosecutorial supervision over the implementation of the legislation on minors (theory and practice). Abstract of Law Cand. Diss.] Moscow, 2011. 29 p.
3. Voevodina T.G. [Questions of legislative regulation of prosecutorial supervision over the execution of law on minors]. *Problemy teorii i praktiki prokurorskogo nadzora v sovremennykh usloviyakh. Tezisy nauch.-prak. konferentsii rukovoditeley kadrov Genprokuratury RF* [Theory and practice of prosecutorial supervision in modern conditions. Abstracts of scientific-practical conference of staff leaders of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation]. Moscow, 2005, pp. 57–60. (In Russian)