

УДК 343.85 + 343.9

DOI: 10.17223/22253513/20/5

Е.А. Писаревская

СУБЪЕКТЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

В настоящее время перечень субъектов профилактики преступного и иного правонарушающего поведения несовершеннолетних законодательно регламентирован. Основные субъекты четко обозначены в тексте Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако остаются вопросы корректности формирования данного перечня. Отдельного внимания заслуживает оценка правильности определения компетенции данных субъектов и эффективности их деятельности.

Ключевые слова: профилактика преступности несовершеннолетних, профилактика преступного и иного правонарушающего поведения несовершеннолетних, субъекты профилактики.

Профилактика преступности несовершеннолетних в настоящее время в России продолжает оставаться одним из актуальных направлений государственной политики и одной из злободневных тем, волнующих российское общество. В криминологии общепризнанно, что профилактика (предупреждение) преступности несовершеннолетних представляет собой систему социального управления, в которую входят объекты воздействия, его уровни, меры и субъекты профилактической деятельности.

Не вызывает сомнения, что основу данной системы составлять единую нормативную правовую базу. Указанная система социального управления имеет правовую основу в виде Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», функционирующего в России уже второе десятилетие. Это позволяет нам не согласиться с мнением некоторых ученых о том, что «к сожалению, сегодня нет единой нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы защиты прав несовершеннолетних, а также противодействие их преступности. Действующий Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» остается декларативным и не решающим оперативно первостепенные задачи в обозначенной сфере» [1. С. 21]. Данный закон действует на протяжении значительного периода времени, в соответствии с его положениями организована профилактическая деятельность субъектов. Количественные показатели преступности несовершеннолетних в рамках данного периода времени продемонстрировали устойчивую тенденцию к снижению, что может косвенно свидетельствовать о том, что нормы приведенного закона не могут быть охарактеризованы как исключительно декларативные.

Остается актуальным вопрос: необходимо ли кардинально перестраивать существующую с 1999 г. систему профилактики правонарушений несовершеннолетних или все же совершенствовать имеющуюся? Дискуссионным является вопрос о необходимости создания ювенальной юстиции в России. При этом в настоящее время практика идет по пути применения отдельных ювенальных технологий в рамках действующей профилактической системы. Согласимся с тем, что факторами, сдерживающими формирование системы ювенальной юстиции, являются: «а) отсутствие единого мнения о понятии системы ювенальной юстиции и ее содержании; б) негативное отношение судейского сообщества к созданию системы ювенальных судов; в) отсутствие законодательной базы; г) недостаточное внедрение идей восстановительного правосудия» [2. С. 16]. Добавим к этому нередко отрицательное отношение к ювенальной юстиции со стороны членов общества и, по существу, отсутствие каких-либо финансовых возможностей для очередной глобальной перестройки всей системы профилактики. Кроме того, заслуживает внимания позиция, согласно которой «в настоящее время нашему государству следует отказаться от внедрения специализированной системы для отправления правосудия по делам несовершеннолетних, поскольку существующие у нас в стране суды, а также органы в сфере профилактической работы с несовершеннолетними и так являются достаточно эффективными» [3. С. 25].

Однако вне зависимости от избранного направления реформирования представляется несомненным, что обеспечение эффективной профилактики преступности несовершеннолетних в значительной мере зависит от эффективности деятельности субъектов, осуществляющих эту работу.

В настоящее время перечень субъектов профилактики преступности несовершеннолетних, преступного и иного правонарушающего поведения несовершеннолетних – органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних – определен в ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно ч. 1 данной статьи в систему входят десять основных субъектов профилактики: 1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; 2) органы управления социальной защиты населения; 3) федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; 4) органы опеки и попечительства; 5) органы по делам молодежи; 6) органы управления здравоохранением; 7) органы службы занятости; 8) органы внутренних дел; 9) органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; 10) учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции) [4].

Первое, на что следует обратить внимание при прочтении перечня субъектов профилактики. Согласно ст. 11 вышеуказанного федерального закона во главе всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних стоят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Неслучайно, в ст. 4 закона законодатель называет эти комиссии пер-

выми. Регламентация деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в 2012–2013 гг. подверглась значительной корректировке, однако этого явно недостаточно. В настоящее время в тексте закона четко обозначено, что комиссии создаются «в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устраниению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий» [4]. Таким образом, законодатель на федеральном уровне подчеркнул важность координационной функции КДН в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако при этом федеральный закон, регламентирующий деятельность данных комиссий, до сих пор не принят. Хотя очевидно, что в целях единобразия правоприменительной практики и повышения эффективности деятельности комиссий нам необходимо принять федеральный закон о данных комиссиях, носящий не декларативный характер, а предоставляющий федеральные стандарты, обязательные для исполнения в регионах.

Второе заслуживающее внимания обстоятельство. Акцент в перечне, несомненно, обосновано сделан на субъектах ранней профилактики преступности несовершеннолетних. Органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы занимают последнее место в перечне.

Третий момент. Перечень субъектов, включенных в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г., корректировался три раза за время существования закона. Изменения были проведены в двух направлениях: 1) простое переименование субъектов профилактики; 2) расширение изначального перечня субъектов за счет включения в него учреждений уголовно-исполнительной системы. О чем может свидетельствовать последний из названных фактов? Возможно, о констатации признания некоторой неэффективности профилактической деятельности субъектов социальной профилактики.

Четвертое обстоятельство, на которое стоит обратить внимание. В перечне указанных субъектов вообще не обозначена прокуратура. Несомненно, наличие широкого понимания субъектов профилактики позволяет нам отнести прокуратуру к данным субъектам. Так, согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации» [4]. Однако это не снимает вопроса относительно обоснованности формирования перечня, включенного, в

ч. 1 названной статьи. Почему законодатель называет среди субъектов органы внутренних дел, но не упоминает прокуратуру? Ведь согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов» [5]. Возникает следующий вопрос: каким образом координирующая функция комиссий в отношении всех субъектов профилактики преступности несовершеннолетних, в том числе правоохранительных органов, соотносится с координирующей функцией прокуратуры в отношении деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью? Полагаем, что «координатор» борьбы с преступностью заслуживает отдельного упоминания в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. и раскрытия основных направлений его деятельности применительно к профилактике в главе 2 указанного закона. Признаем, что ч. 3 ст. 10 рассматриваемого закона содержит указание на то, что «прокурорский надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации”» [5]. Однако участие прокуратуры в профилактике не ограничивается только ее надзорными функциями.

Пятое обстоятельство, которое заслуживает внимания. Среди основных задач деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обозначена задача «обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних» [4]. При этом Уполномоченный по правам ребенка, который выступает в качестве ключевого субъекта данной деятельности, также упоминается только в ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. Возникает вопрос о недооценке законодателем значимости данного субъекта профилактической деятельности.

Шестой момент касается невключения в вышеуказанный перечень судов в качестве субъектов профилактики. Согласимся с тем, что «в конце XX века в связи с реализацией Концепции судебно-правовой реформы в стране фактически произошел отказ от системной работы по профилактике правонарушений. Во многом деятельность судов в данном направлении осуществляется не комплексно, лишь применительно к конкретным видам преступлений. Тем не менее, на практике судебная власть решает вопросы профилактики преступлений с помощью присущих судам разнообразных средств и методов» [6. С. 20]. Данный вопрос приобретает особую актуальность на современном этапе в контексте применения судами так называемых ювенальных технологий и технологий восстановительного правосудия, а в некоторых регионах и фактической постановкой судов во главе всей системы субъектов профилактики преступности несовершеннолетних при организации профилактической работы с осужденными к наказаниям, не связанным с лишением свободы. В связи с этим умолчание профилактической роли суда в тексте Федерального закона от 24 июня 1999 г. вызывает некоторые сомнения.

Кроме вышеназванных спорных моментов, связанных с регламентацией деятельности отдельных субъектов профилактики, в тексте Федерального закона от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», актуальными, на наш взгляд, являются следующие направления законодательной регламентации профилактической деятельности:

1. Принятие федерального нормативного правового акта, регламентирующего деятельность по предупреждению преступности в целом. Согласимся с тем, что «в этом нормативно-правовом акте – федеральном законе – должны быть определены субъекты предупредительной деятельности, их права и обязанности, уровни, сферы, направления деятельности, формы, меры и средства предупреждения преступлений» [6. С. 23]. Принятие данного закона, несомненно, позволит унифицировать деятельность по предупреждению преступности при условии качественной проработки его законопроекта. В частности, решить ранее обозначенный вопрос о соотношении координирующей функции прокуратуры и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

2. Совершенствование регионального законодательства в сфере профилактики преступности несовершеннолетних и предупреждения преступности в целом. Признаем обоснованным предложение «принять региональный закон “Об основах региональной системы предупреждения преступлений”» [7. С. 62]. При этом нормы данного закона должны соотноситься с нормами профилактического закона в отношении преступного и иного отклоняющегося поведения несовершеннолетних и что, на наш взгляд, немаловажно, с нормами соответствующего федерального закона, который в настоящий момент отсутствует.

В связи с этим правильную логическую последовательность принятия законов следовало бы определить следующим образом: принятие федерального закона и только затем принятие региональных законов, соответствующих единым стандартам предупредительной деятельности, определенным в тексте федерального закона. К сожалению, в настоящее время практика идет по иному пути, что способствует ее разобщенности.

Поясним на примере одного из регионов – Кемеровской области. В данном регионе закон «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» вступил в силу с января 2005 г., спустя несколько лет после принятия соответствующего федерального закона [8]. В настоящее время устранено несоответствие между перечнем субъектов, входящих в систему профилактики, в текстах областного и федерального законов путем указания в тексте областного закона на то, что «в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области входят органы и учреждения, установленные в статье 4 Федерального закона» [8]. При этом спустя несколько лет был принят Закон Кемеровской области от 02.10.2012 г. № 95-ОЗ «О профилактике правонарушений», в ст. 6 которого сказано, что «деятельность по профилактике правонарушений осуществляется органами государственной власти Кемеровской области, органами местного самоуправления, иными органами, организациями и гражданами» [9]. Даже при поверхностном анализе данного определения

видно, что в качестве субъекта профилактики в законе 2012 г. названы граждане, в то время как закон 2005 г. граждан в качестве такового не обозначает вообще. Налицо определенное противоречие, вызванное, на наш взгляд, в частности, отсутствием системного анализа и целостной криминологической экспертизы при принятии законов. Согласимся с мнением о том, что «на уровне субъектов Российской Федерации необходимо: дополнить региональное законодательство требованием об обязательности проведения криминологической экспертизы принимаемых нормативных правовых актов» [7. С. 62].

3. Соотнесение принимаемых подзаконных актов и положений, установленных Федеральным законом от 24 июня 1999 г. Так, например, Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р была утверждена Концепция развития до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации. В разделе V данной Концепции, в частности, предусмотрено, что «основу службы медиации на региональном и местном уровнях должны составить секретари комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав...» [10]. Возникает вопрос: каким образом разработчики этой Концепции видят воплощение данной нормы на практике? Во-первых, ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. никакой корректировке не подвергалась. Во-вторых, является ли это целесообразным, при том, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав согласно действующему законодательству и так обязаны выполнять значительный объем функций?

Таким образом, нами была предпринята попытка оценить обоснованность законодательной регламентации деятельности субъектов профилактики преступности несовершеннолетних, а также обозначить наиболее проблемные вопросы, требующие, на наш взгляд, скорейшего решения на федеральном и региональном уровнях.

Литература

1. Шуняева В.А. Ювенальная политика: законодательная эквилибристика // Вопр. ювенальной юстиции. 2015. № 1 (55). С. 20–21.
2. Романовская О.В. Ювенальная юстиция в современных диссертационных исследованиях // Вопр. ювенальной юстиции. 2014. № 2 (52). С. 14–18.
3. Крамаров А.О. Перспективы законодательного регулирования ювенальной юстиции в Российской Федерации // Вопр. ювенальной юстиции. 2015. № 2 (56). С. 24–27.
4. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 23.11.2015) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: компьютер, сеть НФИ КемГУ, свободный.
5. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ.-прав. система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: компьютер, сеть НФИ КемГУ, свободный.
6. Патов Д.А. Должны ли мировые судьи заниматься профилактикой подростковой преступности? // Мировой судья. 2015. № 5. С. 20–24.
7. Прозументов Л.М., Карелин Д.В., Ольховик Н.В. Причины отклоняющегося поведения несовершеннолетних и меры их предупреждения // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2015. № 3 (17). С. 58–64.

8. Закон Кемеровской области от 17 января 2005 года № 11-ОЗ «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области» (ред. от 16.03.2015) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.

9. Закон Кемеровской области 02.10.2012 года № 95-ОЗ «О профилактике правонарушений» (ред. от 11.03.2014) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.

10. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации // КонсультантПлюс: справ.-прав. система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.

Pisarevskaya Elena A. Novokuznetsk Institute of Kemerovo State University (Novokuznetsk, Russian Federation)

SUBJECTS OF JUVENILE DELINQUENCY PREVENTION: ISSUES OF LEGISLATIVE REGULATION

Key words: juvenile delinquency prevention, prevention of criminal and other infringing behavior of juveniles, subjects of prevention.

The article states that juvenile delinquency prevention is one of the focal points of state policy and one of the most relevant concerns in Russian society. A single legal framework must form the basis of the system of prevention. The problem is whether a juvenile delinquency prevention system existing since 1999 needs cardinal reconstruction or further development. The issue about juvenile justice in Russia is a disputable one. Nowadays, some juvenile technologies are used within the framework of current prevention system.

However, regardless the chosen direction of reforming, the enforcement of effective juvenile delinquency prevention depends on the efficiency of its subjects' activity,

Nowadays, the range of bodies and institutions of the system of juvenile neglect and delinquency prevention is determined in Article 4 of the Federal law №120-ФЗ of 24.06.1999 "On the fundamentals of the system of juvenile neglect and delinquency prevention". When reading this document we cannot but pay attention to a number of significant circumstances. The present article deals with some controversial points related to the regulation of the activity of separate subjects of prevention in the text of the Federal law of 24.06.1999 "On the fundamentals of the system of juvenile neglect and delinquency prevention". It has been noted that the above law does not contain any information about the activity of some subjects of prevention.

Moreover, the author analyses three basic directions in legislative regulation of preventive activities. They include: 1) adoption of the Federal enactment to regulate the crime prevention activities; 2) development of regional legislation in the sphere of juvenile delinquency prevention and crime prevention on the whole; 3) correlation of legal enactments with the provisions of Federal law № 120-ФЗ of 24.06.1999.

The article attempts to estimate the reasonableness of legislative regulation for the activity of subjects of juvenile delinquency prevention and define the most challenging issues which are to be solved both on the federal and regional level.

References

1. Shunyaeva, V.A. (2015) Juvenile policy: legislative equilibristics. *Voprosy yuvenal'noy yustitsii – Issues of juvenile Justice*. 1(55). pp. 20-21. (In Russian).
2. Romanovskaya, O.V. (2014) Juvenile justice in contemporary dissertational studies. *Voprosy yuvenal'noy yustitsii – Issues of juvenile Justice*. 2(52). pp. 14-18. (In Russian).
3. Kramarov, A.O. (2015) Perspectives of legislative regulation of juvenile justice in the Russian Federation. *Voprosy yuvenal'noy yustitsii – Issues of juvenile Justice*. 2(56). pp. 24-27. (In Russian).
4. Russian Federation. (n.d.) *Federal Law № 120-FZ of June 24, 1999 "On the Principles of prevention of neglect and juvenile delinquency" (as amended on November 23, 2015)*. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=197260>. (In Russian).

5. Russian Federation. (n.d.) *Federal Law № 2202-1 of January 17, 1992 (as amended on November 28, 2015.) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"*. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189623>. (In Russian).
6. Patov, D.A. (2015) Should Justices of the Peace be engaged in teenage criminality prevention? *Mirovoy sud'ya – Magistrate Judge*. 5. pp. 20-24. (In Russian).
7. Prozumentov, L.M., Karelina, D.V. & Olkhovik, N.V. (2015) The reasons for a deviant behavior of juveniles and their prevention. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 3(17). pp. 58-64. (In Russian). DOI: 10.17223/22253513/17/7
8. Kemerovo Region. (n.d.) *Law № 11-OZ of Kemerovo Region dated January 17, 2005 "On the system of prevention of neglect and juvenile delinquency in Kemerovo region" (as amended on March 16, 2015)*. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW284;n=11118>. (In Russian).
9. Kemerovo Region. (n.d.) *Law 95-OZ of Kemerovo Region of October 2, 2012 "On prevention of violation of law" (as amended on March 11, 2014)*. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW284;n=56513>. (In Russian).
10. The Russian Federation Government. (n.d.) *Decree № 1430-p of the RF Government dated July 30, 2014 approving the Concept of Development up to 2017 of the network of mediation services for the implementation of restorative justice for children, including those who committed socially dangerous acts, but are under age of criminal responsibility in the Russian Federation*. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166695>. (In Russian).