

Е.А. Писаревская

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Долгое время необходимость принятия федерального закона, содержащего единые стандарты профилактики преступлений, являлась предметом оживленных дискуссий. В конечном итоге в 2016 году был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Принятие данного закона обусловило задачу размежевания и согласования профилактических норм, содержащихся в тексте вновь принятого федерального закона, и в текстах ранее принятых законов, в частности в тексте Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Ключевые слова: профилактика преступности несовершеннолетних, индивидуальная профилактическая работа, субъекты профилактики.

В нормативных актах МВД 1960–1970 годов весь комплекс мер по недопущению преступлений обозначался понятием «предотвращение», это не было случайным, так как соответствовало терминологии Программы КПСС. Впоследствии в нормативных актах МВД СССР и МВД России стало использоваться понятие «предупреждение» для обозначения совокупности мер по недопущению преступлений, с выделением в нем: предотвращения замышляемых или подготавливаемых, пресечения начатых преступлений (на стадии покушения на них), а также выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятия мер по их устранению или нейтрализации.

Разграничение понятий «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», «пресечение» применительно к преступности, ее видам и отдельным преступлениям обычно делается авторами, работающими в системе органов внутренних дел. Так, по мнению А. И. Алексеева, С. И. Герасимова, А.Я. Сухарева профилактика не тождественна предупреждению преступности, она составляет одну из частей предупреждения преступности, которая «лечит болезнь» в самом начале, является наиболее важной и эффективной, так как воздействует на истоки преступности [1, с. 9, 10, 12].

На совпадении буквального смысла этих терминов настаивают ученые, преподаватели юридических вузов, а также научно-исследовательских учреждений. Они утверждают, что подобное разграничение носит условный характер, это подтверждается этимологическим сходством терминов «профилактика» и «предупреждение» [2, с. 948]. При этом предупреждение преступности рассматривается как стратегия, а профилактика – как тактика этой деятельности [3, с. 628].

Представляется верной точка зрения Л. М. Прокументова о том, что разграничение терминов «профилактика» и «предупреждение» нецелесообразно, поскольку оба понятия означают деятельность по предотвращению преступлений [4, с. 34].

Долгое время вопрос о необходимости принятия единого правового акта о профилактике преступле-

ний оставался дискуссионным [5, с. 8]. Такие законопроекты на федеральном уровне в последние десятилетия также вносились неоднократно, однако Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» был принят лишь в 2016 году [6].

Можно предположить, что специалисты в данной области долгое время были не готовы создать документ, который стал бы реальной правовой базой для предупреждения преступности. Однако нельзя не учитывать того, что существовали и объективные проблемы. Прежде всего, это задача разграничения положений этого закона и весьма значительной массы конкретных профилактических норм, содержащихся в различных отраслях права.

Считаем, что для правоприменительной практики изначально была необходима единая профилактическая терминология и регламентация основных форм профилактики. Это способствовало бы единообразию законодательной практики профилактического регулирования по отдельным направлениям профилактического воздействия, которая в настоящее время является весьма противоречивой. Но это было возможно достичь только при условии первоначального принятия Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и последующего принятия федеральных законов по отдельным направлениям профилактической деятельности, соответствующих по своему содержанию рамочному федеральному закону и развивающих и углубляющих его отдельные положения.

К сожалению, практика законодательного регламентирования пошла по другому пути. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ был принят 24 июня 1999 года [7]. И только спустя 17 лет был принят рамочный федеральный закон, который должен был стать основой для федерального закона в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что, очевидно, нельзя признать обоснованным, поскольку, в частности, не способствует термиоло-

гической согласованности текстов вышеуказанных федеральных законов.

Так, проведенный нами анализ текстов данных законов показал, что:

1. В их текстах сам термин «профилактика» определяется по-разному. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 07.06.2017) «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», – «это 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 с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении» [7].

В то же время в тексте ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ профилактика правонарушений определяется как «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения» [6].

Таким образом, очевидно, что авторы данных законов разделяют точку зрения многих криминологов о том, что профилактика – это «система разноплановых мер по недопущению преступлений» [3, с. 629]. Можно согласиться с тем, что характер данных мер может различаться в зависимости от содержания профилактируемой преступной или иной девиантной деятельности.

Отметим, что, определяя понятие «профилактика», Федеральный закон 2016 года вводит термин «воспитательное воздействие», в то время как в тексте Федерального закона 1999 года упоминается об «индивидуальной профилактической работе» и ничего не говорится о воспитательном воздействии. В связи с этим возникает закономерный вопрос: должно ли оказываться воспитательное воздействие на несовершеннолетних правонарушителей? Следует ли привести в соответствие имеющиеся в тексте закона определения с текстом Федерального закона 2016 года?

Кроме того, Федеральный закон 2016 года в ст. 2 не включает в «профилактику» «индивидуальную профилактическую работу» и вообще не разъясняет понятие «индивидуальная профилактическая работа», однако в ст. 15 данного Закона в качестве видов профилактики правонарушений выделены общая и индивидуальная профилактики. И последняя, согласно тексту данного Закона, как раз и направлена на оказание воспитательного воздействия на определенную в законе категорию лиц. Таким образом, возникает вопрос: во-первых, о необходимости со-

гласования понятий, имеющихся в текстах вышеуказанных законов; во-вторых, о корректности данных определений.

Представляется, что текст Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ с точки зрения законодательной техники содержит более корректное определение профилактики, говоря нам о том, на что она направлена. В то время как текст Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ фактически исключает из общего определения профилактики индивидуальную профилактическую работу и нарушает логику построения данного определения.

Однако, по нашему мнению, и определение, содержащееся в тексте Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ, не лишено некоторых недостатков. Так, возникает вопрос о том, что же составляет содержание воспитательного воздействия? Аналогичная проблема уже была сформулирована А.М. Репьевой применительно к особенностям воздействия на несовершеннолетнего преступника в местах лишения свободы. Так, данный автор обоснованно отметила, что, «изучив нормативную базу функционирования системы исполнения наказания, мы не встретили законодательного закрепления меры воздействия и его составных элементов», «в пенитенциарном словаре мы встретили определение мер профилактического воздействия, под которыми понимается правовое воспитание и обучение, профилактический учет, помощь в паспортизации предприятий, учреждений и организаций, криминологическая экспертиза, профилактическое предписание» [8, с. 61].

Представляется, что содержание воспитательного воздействия составляют формы профилактического воздействия, обозначенные в тексте ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ, хотя в тексте данной статьи говорится о «профилактическом воздействии», а не о «воспитательном воздействии», в связи с этим также возникает вопрос о соотносимости этих терминов.

2. Кроме того, Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ в ст. 2 вводит термин «система профилактики», в определенной степени неизвестный Федеральному закону 1999 года, так как, несмотря на свое название, в котором как раз и упоминается «система профилактики», в его тексте этот термин употребляется только вскользь. Однако, на наш взгляд, термин, содержащий в Федеральном законе от 23 июня 2016 года, с точки зрения законодательной техники также трудно признать идеальным.

Во-первых, возникает вопрос о соотношении терминов «профилактика правонарушений» и «система профилактики правонарушений», что из представленных терминов является общим, а что частным?

Так, если «профилактика правонарушений» согласно тексту Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ – это «совокупность мер», то система согласно тексту ст. 2 данного Закона – это «совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики

правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений». Это дает основание задуматься над тем, не является ли определение «профилактики правонарушений» как системы социального управления лишь через перечисление мер воздействия излишне узким, несоответствующим ее реальному содержанию?

Во-вторых, возникает вопрос о корректности определения системы профилактики, в частности в этом определении отсутствуют такие важные ее элементы, общепризнанные в криминологии, как объекты и уровни профилактического воздействия.

В-третьих, стоит задуматься о том, необходимо ли в ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ закрепить содержание термина «система профилактики» с учетом положений Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ? Тем более, что ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ все-таки говорит о «системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», но исключительно путем перечисления субъектов, которые в нее входят.

3. Между текстами анализируемых федеральных законов имеется некоторая рассогласованность в определении перечня субъектов профилактической деятельности. Так, в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ дается перечень субъектов профилактики. В ч. 3 данной статьи также говорится об участии в деятельности по профилактике «Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, других органов и учреждений в пределах их компетенции и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации». При этом ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ определения «субъект профилактики» не содержит. Подобное определение отсутствует и в тексте Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ, в ст. 5 которого дается простое и неконкретизированное по уполномоченным структурам перечисление субъектов профилактики. Кроме того, данный Закон

в ст. 2 вводит понятие «лиц, участвующих в профилактике», упоминая среди них «граждан». Закон 1999 года в ч. 3 ст. 4, говоря об участии в деятельности по профилактике, граждан не упоминает вовсе. В связи с этим во избежание разночтений представляется необходимым определение «субъекты профилактики» включить в статьи, раскрывающие основные понятия, используемые в рассматриваемых федеральных законах, обратив особое внимание на их содержание.

4. Представляется необоснованным фактически полное несовпадение принципов профилактической деятельности, закрепленных в ст. 4 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ и в ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ. Анализ текстов данных статей показал, что идентичными принципами профилактической деятельности по сути являются только принципы законности и ответственности субъектов профилактики. Полагаем, что текст Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ может содержать дополнительные принципы профилактической деятельности, учитывая ее специфику, но должен соответствовать общим принципам профилактического воздействия, закрепленным в ст. 4 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ.

Таким образом, в тексте настоящей статьи нами были обозначены лишь основные проблемы законодательной регламентации профилактики преступности несовершеннолетних, которые, несомненно, являются результатом запоздалого принятия рамочного федерального профилактического закона. В настоящее время актуальной задачей является терминологическое согласование норм, содержащихся в тексте Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», и норм рамочного Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики в Российской Федерации». Кроме того, очевидно, что имеется необходимость более детального анализа терминов, содержащихся в текстах вышеуказанных федеральных законов на предмет их криминологической обоснованности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: монография. М.: НОРМА, 2001. 496 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л.И. Скворцова. М.: Оникс, 2009. 1359 с.
3. Жубрин Р.В. Предупреждение преступности на современном этапе развития российского общества: понятие, содержание, принципы // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 4. С. 627–637.
4. Прозументов Л.М. Проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. Томск: Изд-во ТГПУ, 1999. 202 с.
5. Шапов Р.Н. Предупреждение преступлений в условиях формирования правового государства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 22 с.
6. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.09.2017).
7. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 07.06.2017) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.09.2017).
8. Репьева А.М. Особенности воздействия на несовершеннолетнего преступника в местах лишения свободы // Уголовная юстиция. 2017. № 9. С. 61–64.

LEGISLATIVE REGULATION OF JUVENILE CRIME PREVENTION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2017, no. 10, pp. 144–147. DOI: 10.17223/23088451/10/25

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

E-mail: liorev@mail.ru

Keywords: juvenile crime prevention, individual preventive work, prevention subjects.

The article states that for a long time the issue of the need to adopt a single legal act on crime prevention remained controversial. Specialists in this field were long not ready to create a document that would become a real legal basis for crime prevention. However, one can not ignore the fact that there were also objective problems. First of all, there was a task of distinguishing the provisions of this law and a very large mass of specific preventive norms fixed in various branches of law.

The article notes that the law enforcement practice initially needed a uniform preventive terminology and a regulation of the main forms of prevention, which could facilitate the uniformity of legislative practice of preventive regulation in certain areas of preventive treatment. But it was possible to achieve this only by the initial adoption of the federal law “On the Basics of the System for the Prevention of Crimes in the Russian Federation” and the subsequent adoption of federal laws on certain directions of preventive activities, conceptually corresponding to the general federal law and developing and deepening its separate provisions. This fully applies to activities to prevent juvenile crimes.

Unfortunately, the practice of legislative regulation has taken a different path. The federal law 120-FZ “On the Basics of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency” was adopted on 24 June 1999. And only 17 years later, on 23 June 2016, a general federal law was adopted, which was originally to become the basis for the federal law in the field of prevention of neglect and juvenile delinquency. At present, it is obvious that such belated acceptance of the general federal law does not contribute to the terminological consistency of the texts of the mentioned federal laws. The author gives examples of such terminological inconsistency, in particular, questions relating to the correctness of the definitions “crime prevention”, “system for crime prevention”, “subjects of crime prevention”, and a number of others.

In general, the article attempts to assess the validity of the legislative regulation of the prevention of juvenile delinquency, taking into account the norms contained in the text of the newly adopted general federal law on prevention, and also to identify the most problematic issues requiring an early decision at the federal level.

REFERENCES

1. Alekseev, A.I., Gerasimov, S.I. & Sukharev, A.Ya. (2001) *Kriminologicheskaya profilaktika: teoriya, opyt, problemy* [Criminological prevention: theory, experience, problems]. Moscow: NORMA.
2. Ozhegov, S.I. (2009) *Tolkovyy slovar' russkogo yazyka: okolo 100 000 slov, terminov i frazeologicheskikh vyrazheniy* [Explanatory dictionary of the Russian language: about 100 000 words, terms and phraseological expressions]. Moscow: Oniks.
3. Zhubrin, R.V. (2016) Crime prevention at the present stage of Russian society's development: concept, content, principles. *Vserossiyskiy kriminologicheskii zhurnal – Russian Journal of Criminology*. 10:4. pp. 627–637. (In Russian). DOI: 10.17150/2500-4255.2016.10(4).627-637
4. Prozumentov, L.M. (1999) *Problemy preduprezhdeniya prestupnosti nesovershennoletnikh* [Problems of crime prevention for minors]. Tomsk: Tomsk State Pedagogical University.
5. Shaipov, R.N. (2006) *Preduprezhdenie prestupleniy v usloviyakh formirovaniya pravovogo gosudarstva v Rossii* [The prevention of crimes in the conditions of the formation of the rule of law in Russia]. Law Cand. Diss. St. Petersburg.
6. Konsul'tant Plyus. (1992) *Federal'nyy zakon ot 23 iyunya 2016 goda № 182-FZ “Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarusheniy v Rossiyskoy Federatsii”* [Federal Law of June 23, 2016 No. 182-FZ “On the Basics of the System for the Prevention of Offenses in the Russian Federation”]. Moscow: Konsul'tant Plyus.
7. Konsul'tant Plyus. (1992) *Federal'nyy zakon ot 24 iyunya 1999 goda № 120-FZ “Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarusheniy nesovershennoletnikh” (red. ot 07.06.2017)* [Federal Law of June 24, 1999, No. 120-FZ “On the Basics of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency”]. Moscow: Konsul'tant Plyus.
8. Rep'eva, A.M. (2017) Peculiarities of treatment of minors in places of deprivation of liberty. *Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 9. pp. 61–64. (In Russian). DOI: 10.17223/23088451/9/12