

Правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Аннотация. Статья раскрывает понятие и содержание правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Автор акцентирует внимание на конкретике применения органами прокуратуры РФ и субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних нормативных правовых актов, регионального законодательства субъектов Российской Федерации, правоприменительной практики, раскрывает особенности упорядочивания общественных отношений в данной сфере, особое место отводит анализу принимаемых государством мер по совершенствованию данной сферы, необходимости устранения законодательных пробелов. Предлагаются конкретные пути совершенствования правового регулирования посредством принятия федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, внесения изменений в федеральный закон, регулирующий профилактику правонарушений, путем исключения из числа субъектов профилактики органов прокуратуры, утверждения организационно-правового акта Генерального прокурора РФ об организации прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Ключевые слова: прокурорский надзор, правовое регулирование, профилактика, безнадзорность, правонарушение, несовершеннолетние, субъекты системы профилактики, организация прокурорского надзора, нормативные правовые акты, прокуратура.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.94.9.226-231

Защита прав несовершеннолетних и воспитание подрастающего поколения в Российской Федерации отнесены к числу национальных приоритетов, безопасность и благополучие детства во многом зависят от уровня нормативного регулирования правоотношений

в данной сфере, в том числе деятельности каждого органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

В марте 2017 г. Правительством РФ утверждена Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений

© Костенко Е. Н., 2018

* Костенко Евгения Николаевна, помощник прокурора Ивнянского района прокуратуры Белгородской области

kostencko.en@yandex.ru

307910, Россия, Белгородская область, п. Ивня, ул. Ленина, д. 4а

несовершеннолетних на период до 2020 года (далее — Концепция)¹, основным направлением которой является совершенствование нормативно-правового регулирования данной сферы.

На необходимость развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних указывают приведенные в Концепции статистические данные. Так, в 2016 г. несовершеннолетними совершено 53,7 тыс. преступлений (в 2014 г. — 59,5 тыс.), при этом на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел состояли 142,8 тыс. несовершеннолетних, в 2014 г. — 159,8 тыс. несовершеннолетних.

Проблеме прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в практической деятельности прокуратуры РФ уделяется значительное внимание.

На межведомственных совещаниях руководителей органов власти в октябре 2016 г. в Хабаровске и Ялте под председательством заместителей Генерального прокурора отмечено, что «в системе профилактики подростковой преступности имеются определенные просчеты, необходимо совершенствование работы всех уполномоченных органов на данных направлениях»².

Указанное свидетельствует о важнейшей роли прокурорского надзора в этом направлении и о правильном определении его правового регулирования в целях надлежащей организации работы прокуроров.

В правовой науке под правовым регулированием понимается «регламентация общественных отношений посредством обязательных правил поведения и основанных на них предписаний индивидуального значения, обеспечен-

ных в необходимых случаях государственным принуждением»³.

К. Ю. Толстой понимает под правовым регулированием «воздействие права на поведение людей в процессе реализации норм права в правоотношениях»⁴.

Принимая во внимание, что прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляет собой вид государственной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры РФ и выражающейся в проверке исполнения органами системы профилактики отмеченного законодательства в пределах их компетенции, правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо рассматривать как регламентацию правовых отношений органов прокуратуры и компетентных органов, к полномочиям которых относится профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, то есть то, зачем надзирает прокурор, и непосредственно организации прокурорского надзора на данном направлении.

К первой группе нормативных правовых актов следует отнести такие, которые определяют вопросы организации и надзорной деятельности прокуратуры РФ, в частности за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Непосредственным законодательным актом, регулирующим прокурорский надзор, является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵, которым определена сущность прокурорского надзора за исполнением законов (ст. 1, 2, 21—25.1).

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 2088.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1133108/>; <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1130572/> (дата обращения: 03.12.2017).

³ Пронина М. П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 2—15. С. 73.

⁴ Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 6—7.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Нормы, закрепляющие полномочия прокуратуры на данном направлении, содержатся также в законодательных актах, регулирующих деятельность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, — Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики и безнадзорности несовершеннолетних»⁶ (п. 3 ст. 6, абз. 4 п. 2 ст. 8, пп. 1 п. 2 ст. 9, п. 3 ст. 10, п. 5—7.1 ст. 22, абз. 2 п. 2 ст. 31), Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁷ (ст. 52) и др.

Важную роль в организации прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних занимают указания и приказы Генерального прокурора РФ. Так, приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»⁸ закреплено, что «прокурорам необходимо уделять повышенное внимание вопросам реализации предоставленных им полномочий по предупреждению семейного неблагополучия, существенным обстоятельствам, способствующих вовлечению несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий». Генеральный прокурор РФ в приказе от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»⁹ требует «добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей» (п. 3.5).

Правовой акт Генерального прокурора РФ, регламентирующий деятельность органов про-

куратуры в исследуемой нами сфере, отсутствует, при этом вышеназванные приказы уделяют внимание лишь отдельным аспектам организации прокурорского надзора за исполнением законов о безнадзорности и профилактики правонарушений несовершеннолетних. В связи с этим назрела необходимость разработки и утверждения указания Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о безнадзорности и профилактики правонарушений несовершеннолетних», в соответствии с положениями которого прокурорам на системной основе необходимо давать оценку бездействию и ненадлежащему выполнению поднадзорными органами, их должностными лицами своих полномочий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а при выявлении таких фактов ставить вопрос об их ответственности вплоть до освобождения от занимаемых должностей.

Безусловному исполнению всеми субъектами системы профилактики подлежат Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁰, в ст. 14—16 закрепляющий неотъемлемые приоритеты их прав, и Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ст. 2—4, 8, 9), который конкретизирует и упорядочивает правоотношения в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

При этом следует отметить, что Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹¹ в п. 7 ч. 1 ст. 6 основным направлением системы профилактики правонарушений называет предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, однако в его отраженную в ст. 3 правовую основу не включен Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ, являющийся «специ-

⁶ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁸ Законность. 2012. № 3.

⁹ Законность. 2008. № 2. Ст. 7.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹¹ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

альным» правовым регулятором в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Неоднозначность позиции законодателя не согласуется с единством правоприменения данной сферы и вызывает необходимость его корректировки.

Разделяя точку зрения ведущих ученых¹² Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, в соответствии с которой включение органов прокуратуры в число субъектов профилактики и конкретизация ее осуществления без внесения изменений в Закон о прокуратуре недопустимы, влечет вмешательство в прокурорский надзор, считаем целесообразным в Федеральном законе от 23.06.2016 № 182-ФЗ исключить п. 2 ч. 1 ст. 5 и ст. 9, относящие органы прокуратуры к числу субъектов профилактики, при этом дополнить закон ст. 7.1, закрепляющей, что прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1.

Важнейшую основу прокурорского надзора в рассматриваемой сфере составляют нормативные правовые акты, конкретизирующие полномочия каждого органа такой системы.

Предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних названо одной из основных задач органов внутренних дел в силу п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ, полномочия комиссий по

делам несовершеннолетних и защите их прав регулируются постановлением Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹³, пришедшим на смену аналогичному Положению, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967¹⁴, которое до настоящего времени не признано утратившим силу, а также региональным законодательством, что ограничивает единство определения механизмов их работы, в том числе по защите прав несовершеннолетних. В связи с чем назрела необходимость принятия федерального закона, устанавливающего порядок создания органа, конкретизацию полномочий по защите прав несовершеннолетних, координации деятельности субъектов профилактики, рассмотрению дел об административных правонарушениях, в том числе с заблаговременным уведомлением и обязательным участием прокурора в ее заседаниях.

Отсутствие должной правовой регламентации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организационные недоработки сказываются на состоянии законности в данной сфере, о чем свидетельствует практика прокурорского надзора и повсеместность выявления типичных нарушений в их деятельности.

В исследуемой сфере множество нормативных правовых актов, регулирующих деятельность таких субъектов системы профилактики, как органы социальной защиты населения, органы образования¹⁵, органы опеки и попечительства¹⁶, органы управления здравоохранением¹⁷,

¹² См., например: *Винокуров А. Ю.* Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры : Избранные статьи. М., 2012. С. 52—53 ; *Воеводина Т. Г.* Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // *Законодательство и экономика*. 2016. № 9. С. 60.

¹³ СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.

¹⁴ Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 314.

¹⁵ Федеральный закон от 29.12.2013 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁶ Федеральный закон от 25.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

¹⁷ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ ; Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ». Ст. 12 // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724 ; приказ Министерства здравоохранения РФ от 14.07.2003 № 307 «О повышении качества оказания лечебно-профилактической помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним» // *Российская газета*. № 169. 27.08.2003 ; приказ

органы службы занятости¹⁸, учреждения уголовно-исполнительной системы¹⁹.

Помимо рассмотренных нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, состоит из законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К примеру, в Белгородской области правовые основы формирования системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений определяются региональным Законом от 13.12.2000 № 122 «О системе защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области»²⁰, в городе Москве действует Закон от 07.04.1999 № 16 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

в городе Москве»²¹. На региональном уровне также урегулирован порядок создания и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также их полномочия (Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»²², Закон г. Москвы от 13.04.2005 № 12 «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»²³).

Исследование показало, что имеются существенные недостатки в правовой регламентации исследуемой сферы — как в регулировании «профилактической» деятельности органов системы профилактики, являющихся объектами прокурорского надзора исследуемой сферы, так и в актах, организующих прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Ликвидация пробелов возможна путем внесения предложенных изменений в систему рассматриваемого правового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винокуров А. Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры : Избранные статьи. — М., 2012. — 492 с.
2. Воеводина Т. Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. — 2016. — № 9. — С. 58—62.
3. Пронина М. П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2011. — № 21—5. — С. 69—74.
4. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. — Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1959. — 88 с.

Материал поступил в редакцию 4 декабря 2017 г.

Министерства здравоохранения РФ от 06.10.2014 № 581н «Об утверждении Порядка проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ // Российская газета. № 298. 30.12.2014.

¹⁸ Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. № 84. 06.05.1996.

¹⁹ Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198 ; распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

²⁰ Белгородские известия. № 191. 20.12.2000.

²¹ Ведомости Московской городской Думы. № 7. 1999.

²² Белгородские известия. № 176. 20.11.2002.

²³ Ведомости Московской городской Думы. 09.06.2005. № 5. Ст. 67.

LEGAL REGULATION OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON THE PREVENTION OF CHILD NEGLECT AND JUVENILE DELINQUENCY

KOSTENKO Evgenia Nikolaevna — Assistant Prosecutor of the Ivnyansky District of the Prosecutor's Office of the Belgorod Region
kostencko.en@yandex.ru
307910, Russia, Belgorod oblast, Ivnya, ul. Lenina, d. 4a

Abstract. *The article reveals the concept and content of legal regulation of prosecutor's supervision over the implementation of laws on the prevention of neglect and juvenile delinquency. The author focuses on the specifics of the application by the Prosecutor's Office of the Russian Federation and the subjects of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency of regulatory legal acts, regional legislation of the constituent entities of the Russian Federation, and law enforcement practice. The article reveals the peculiarities of streamlining public relations in this area, gives special attention to the analysis of measures taken by the state to improve, the need to eliminate legislative gaps. Specific ways of improving legal regulation are proposed by adopting a federal law on Committees for minors and their rights protection, amending the federal law regulating crime prevention by excluding prosecutors from the list of subjects of prevention. The author also proposes approval of the organizational and legal act of the Prosecutor General of the Russian Federation on the organization of the prosecutor's office supervision over the implementation of laws on the prevention of child neglect and juvenile delinquency.*

Keywords: *prosecutor's supervision, legal regulation, prevention, neglect, offense, minors, subjects of the prevention system, organization of prosecutor's supervision, regulations, prosecutor's office.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vinokurov A. Yu. Aktual'nye voprosy organizatsii i deyatel'nosti prokuratury : Izbrannye stat'i. — M., 2012. — 492 s.
2. Voevodina T. G. Profilaktika pravonarusheniy i prokurorskiy nadzor: problematichnye novelly zakonodatel'stva // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2016. — № 9. — S. 58—62.
3. Pronina M. P. Pravovoe regulirovanie v sovremennom rossiyskom obshchestve: ponyatie i osobennosti // Yuridicheskaya nauka i praktika : Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii. — 2011. — № 21—5. — S. 69—74.
4. Tolstoy Yu. K. K teorii pravootnosheniya. — L. : Izd-vo Leningradskogo universiteta, 1959. — 88 s.