

# МЕРЫ РАННЕГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ»

Казакова А.С.

*Казакова Анастасия Сергеевна – студент,  
кафедра уголовного права, юридический факультет,  
Кубанского государственного аграрного университета, г. Краснодар*

**Аннотация:** данное исследование раскрывает понятие раннего предупреждения преступности несовершеннолетних и анализирует нормы ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на предмет закрепления в них мер раннего предупреждения преступности несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** преступность несовершеннолетних, раннее предупреждение преступности несовершеннолетних, систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Предупреждение преступности представляет собой совокупность осуществляемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, организациями, общественными организациями и гражданами мер, направленных на недопущение совершения преступлений. Следует сразу оговориться, что на наш взгляд, необходимо говорить о недопущении совершения не только преступлений, но и противоправных действий вообще.

Общая теория криминологии в зависимости от момента начала осуществления мер профилактического воздействия рассматривает следующие виды предупреждения преступности: раннее предупреждение, непосредственное предупреждение и предупреждение рецидива.<sup>1</sup>

Каждому из указанных видов предупреждения принадлежит важная роль в достижении указанной цели, но эффективность их различна. Это связано, прежде всего, с тем, что непосредственное предупреждение и предупреждение рецидива представляют собой деятельность, в ходе которой соответствующими субъектами предупреждения преступности проводится работа с лицами, уже нарушившими предписания закона. В этой связи, в интересах общества, государства, отдельных граждан, желательно использовать такие формы борьбы с правонарушениями (в том числе и преступлениями), которые бы исключали сам факт их совершения. По этой причине возрастает роль раннего предупреждения, особенно применительно к преступности несовершеннолетних.

В понятийный аппарат криминологической науки термин «ранняя профилактика преступлений несовершеннолетних» впервые был введен Г.М. Миньковским в середине 60-х гг. и с тех пор получил весьма широко распространение в юридической литературе. Однако названное понятие четко не определялось и не подвергалось специальному теоретическому анализу, хотя этим и иными авторами подчеркивалась главная идея – необходимость смещения акцента в профилактической деятельности на более ранний этап.<sup>1</sup>

Рассматривая значение раннего предупреждения преступности в предупреждении преступности в целом, следует согласиться с мнением авторов, которые полагают, что оно состоит в создании надежного социально-психологического заслона на пути к отрицательным импульсам и устремлениям в поведении лица, позволяя тем самым оперативно предупредить, пресечь возможность совершения им преступлений и правонарушений.<sup>2</sup>

Полагаем, что наибольшей эффективности мер раннего предупреждения преступности и раскрытия всего их потенциала можно достичь, применяя данные меры к несовершеннолетним, поскольку создание указанного социально-психологического заслона наиболее вероятно в период, когда происходит развитие и становление личности человека, когда формируются его взгляды и убеждения.<sup>3</sup>

В этой связи, рассматривая психологический аспект такой деятельности, можно говорить о немаловажной роли воспитания в работе с несовершеннолетними.<sup>4</sup>

Необходимо отметить, что взгляды ученых на содержание понятия «раннее предупреждение преступности несовершеннолетних» неоднозначны.

<sup>1</sup>Миллер А.И. Противоправное поведение несовершеннолетних: генезис и ранняя профилактика. Киев, 1985. С. 124.

<sup>2</sup>Мауленов Г.С. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений несовершеннолетних: Учебное пособие. Караганда 1990. С. 57.

<sup>3</sup>Устинова В.В. Проблемы совершенствования ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вопросы совершенствования борьбы с преступностью несовершеннолетних. Уфа, 1983. С. 16.

<sup>4</sup>Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1998. С. 189.

Так, распространена точка зрения, согласно которой одним из главных направлений раннего предупреждения преступности несовершеннолетних является социальная защита (помощь), заключающаяся в выявлении и устранении криминогенных ситуаций, неблагоприятных жизненных условий, континентов повышенного риска, групп, конкретных лиц, до того, как эти ситуации и условия сформировали существенные искажения ценностных ориентаций и мотиваций.<sup>5</sup>

На наш взгляд, этот подход верен, поскольку сам термин «раннее» указывает на заблаговременность принятия мер по недопущению нарушения лицом правовых норм. Так, еще в конце XIX – начале XX вв., подчеркивая важность устранения указанных факторов в процессе предупреждения преступности, учеными отмечалось, что условия повседневной, будничной семейной и общественной жизни образуют собой ту воспитательную среду, под влиянием которой вырабатываются здоровые или болезненные типы людей, которые, в свою очередь, неизбежно определяют ход дальнейшего совершенствования или развращения общества.<sup>6</sup>

Наряду с отмеченной позицией, ряд авторов полагает, что меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних должны применяться

также и в тех случаях, когда поведение лица уже отклоняется от моральных и правовых норм, но еще не стало преступным.<sup>7</sup>

Полагаем, что раннее предупреждение преступности несовершеннолетних можно определить как комплекс социально-воспитательных, организационных мер, воздействующих на личность несовершеннолетнего и его ближайшее окружение с целью не допустить нарушения им норм права (прежде всего, уголовного права). Считаем важным при применении мер раннего предупреждения преступности несовершеннолетних акцентирование внимания на комплексе мер, воздействующих на личность несовершеннолетнего, поскольку именно личность человека является системой, определяющей его поведение. Зачастую равно негативная жизненная ситуация может по-разному восприниматься человеком, получать различную оценку. И именно особенности в восприятии внешних обстоятельств могут определять правонарушающее (преступное) поведение.<sup>8</sup>

Говоря о субъектах, способных решать задачи раннего предупреждения преступности несовершеннолетних, следует обратиться к Федеральному закону РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>9</sup>(далее – Закон). Данный нормативно-правовой акт является в настоящее время основным документом, регулирующим деятельность различных государственных, муниципальных органов, учреждений, организаций, иных юридических и физических лиц в сфере предупреждения нарушения несовершеннолетними различных правовых норм (в том числе и уголовного права).

Согласно статье 4 Закона в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят:

- 1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 2) органы управления социальной защитой населения;
- 3) органы управления образованием;
- 4) органы опеки и попечительства;
- 5) органы по делам молодежи;
- 6) органы управления здравоохранением;
- 7) органы службы занятости;
- 8) органы внутренних дел.

Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ.

Полномочия каждого из указанных органов закреплены в статьях главы 2 Закона. Анализируя их с точки зрения содержания в них потенциала раннего предупреждения, можно отметить, что данный вид предупреждения представлен в Законе. Так, из закрепленных в статье 11 Закона полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссии), к числу мер раннего предупреждения можно отнести следующие:

– осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

<sup>5</sup>Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2001. С. 43.

<sup>6</sup>Дриль Д.А. Учение о преступности и мерах борьбы с нею. СПб., 1912. С. 249.

<sup>7</sup>Миллер А.И. Противоправное поведение несовершеннолетних: генезис и ранняя профилактика. Киев, 1985. С. 126.

<sup>8</sup>Миньковский Г.М. Понятие и система мер предупреждения преступлений в среде молодежи. М., 1971. С. 15.

<sup>9</sup>Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (с изменениями и дополнениями) Система ГАРАНТ.

– организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– осуществление функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Сложно, на наш взгляд, отнести к мерам не только ранней профилактики, но и профилактики вообще такое полномочие комиссий, как рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших основного общего образования, из образовательного учреждения. Нередко исключенный из образовательного учреждения подросток, не будучи зачисленным в другое образовательное учреждение и не находя работы, оказывается предоставленным самому себе и становится членом молодежных преступных группировок. Вот почему решения проблемы неуспеваемости несовершеннолетнего с помощью исключения его из образовательного учреждения следует избегать.

Более широкий набор мер раннего предупреждения содержится среди полномочий, закрепленных за органами управления социальной защитой населения (далее – органы соцзащиты) (статья 12 Закона). В частности, указанные органы:

– организуют индивидуальную профилактическую работу в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение, либо жестоко обращающихся с ними;

– предоставляют бесплатно социальные услуги несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении или иной трудной жизненной

ситуации, на основании просьб несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, либо по инициативе должностных лиц органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также семьи, несовершеннолетние члены которых нуждаются в

социальных услугах, осуществляют социальную реабилитацию этих лиц, оказывают им необходимую помощь в соответствии с индивидуальными программами социальной реабилитации;

– принимают участие, в пределах своей компетенции, в индивидуальной профилактической работе с безнадзорными несовершеннолетними, в том числе путем организации их досуга, развития творческих способностей несовершеннолетних в кружках, клубах по интересам, созданных в учреждениях социального обслуживания, а также оказывают содействие в организации оздоровления и отдыха несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

На наш взгляд, указанные и иные полномочия, закрепленные за данными органами, как нельзя полно соответствуют задачам ранней профилактики преступности.

То же можно сказать и о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (далее – учреждения реабилитации), которым посвящена статья 13 Закона. В числе их полномочий – осуществление профилактики безнадзорности и социальной реабилитации несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; обеспечение временного проживания и социальной реабилитации несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства; временное содержание несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, и оказание им содействия в дальнейшем устройстве; содействие органам опеки и попечительства в осуществлении устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей.

Подобный широкий набор полномочий, относящихся к мерам раннего предупреждения преступности несовершеннолетних, и у органов соцзащиты, и у учреждений реабилитации, вполне обоснован, поскольку само назначение данных органов говорит именно о таких направлениях их деятельности.

Не менее широкий круг полномочий, которые можно отнести к мерам ранней профилактики преступности несовершеннолетних, закреплен за органами управления образованием и образовательными учреждениями (статья 14 Закона). Среди них:

– осуществление мер по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений, детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также других учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении;

– участие в организации летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;

– разработка и внедрение в практику работы образовательных учреждений программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних;

– оказание социально-психологической и педагогической помощи несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;

– принятие для содержания, воспитания, обучения, последующего устройства и подготовки к самостоятельной жизни несовершеннолетних в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, длительной болезни родителей, уклонения родителей от воспитания детей, а также в других случаях отсутствия родительского попечения.

Такой широкий круг подобных полномочий органов и учреждений образования также вполне закономерен, поскольку данные органы и (главное) учреждения представляют собой второй по значимости (после семьи) субъект социализации личности. Кроме того, образовательный процесс, представляющий собой совокупность обучения и воспитания, оказывает определяющее воздействие на жизнь детей. Благодаря обязательности основного общего образования в нашей стране, закрепленной на конституционном уровне,<sup>10</sup> подавляющее большинство несовершеннолетних проводит значительную часть своей жизни в стенах указанных учреждений.

Это, на наш взгляд, с необходимостью требует от органов и учреждений образования использовать данную возможность в целях осуществления мер раннего предупреждения преступности несовершеннолетних.

К числу полномочий органов опеки и попечительства (статья 16 Закона), являющихся мерами ранней профилактики, относится только, на наш взгляд, осуществление мер по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Полномочия, относящиеся к мерам раннего предупреждения преступности несовершеннолетних, закреплены и за органами по делам молодежи и учреждениями (статья 17 Закона). В их числе:

- оказание содействия детским и молодежным общественным объединениям, социальным учреждениям, фондам и иным учреждениям, и организациям, деятельность которых связана с осуществлением мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- участие в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;
- предоставление бесплатно социальных, правовых и иных услуг несовершеннолетним;
- участие, в пределах своей компетенции, в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, в том числе путем организации их

досуга и занятости, осуществления информационно-просветительных и иных мер.

Органы управления здравоохранением и учреждения здравоохранения (статья 18 Закона) также наделены полномочиями, которые можно отнести к числу мер раннего предупреждения:

- распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, а также пропаганда здорового образа жизни;
- круглосуточный прием и содержание заблудившихся, подкинутых и других детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей;
- выхаживание и воспитание детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, либо имеющих родителей, не оказавших в трудной жизненной ситуации, а также содействие органам опеки и попечительства в устройстве таких несовершеннолетних;
- выявление источников заболеваний, передаваемых половым путем, обследование и лечение несовершеннолетних, страдающих этими заболеваниями.

Все полномочия, закрепленные за органами службы занятости (статья 19 Закона) можно также отнести, на наш взгляд, к мерам ранней профилактики преступности несовершеннолетних. Это участие в профессиональной ориентации несовершеннолетних, и содействие трудовому устройству несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. Хотя, по нашему мнению, формулировка последнего полномочия является спорной, поскольку в настоящее время реальная ситуация в России свидетельствует о том, что содействие в трудоустройстве требуется не только несовершеннолетним, нуждающимся в помощи государства.

Меры, относящиеся к числу мер ранней профилактики преступности несовершеннолетних, можно обнаружить и среди полномочий органов внутренних дел (статьи 20–23 Закона). Это:

- выявление лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке внесение предложений о применении к ним мер, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;

---

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/часть 4 статьи 43>.

– принятие участия в установленном порядке в уведомлении родителей или законных представителей несовершеннолетних о доставлении несовершеннолетних в подразделения органов внутренних дел в связи с их безнадзорностью, беспризорностью;

– осуществление мер, противодействующих участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

– выявление лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления, антиобщественных действий и (или) в преступную группу, и применение к ним меры воздействия, предусмотренные законодательством РФ.

Как было отмечено ранее, в систему органов, осуществляющих предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, могут входить и иные органы, организации и учреждения. Статья 24 Закона относит к ним:

1) органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, которые призваны привлекать несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, к занятиям в художественных, технических, спортивных и других клубах, кружках, секциях, способствовать их приобщению к ценностям отечественной и мировой культуры (по нашему мнению, данную деятельность можно отнести к раннему предупреждению, хотя было бы более правильно говорить не только о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, но и о несовершеннолетних в целом);

2) уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции. Полагаем, их нельзя отнести к числу органов, осуществляющих меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних. Деятельность данных органов является деятельностью по предупреждению рецидива, поскольку контингент, с которым они имеют дело, составляют лица, уже совершившие преступления;

3) федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством РФ предусмотрена военная служба. Они призваны, в пределах своей компетенции, принимать участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе путем зачисления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства. По нашему мнению, данная деятельность может быть отнесена к мерам ранней профилактики.

Однако хочется отметить, что удельный вес мер раннего предупреждения преступности несовершеннолетних среди всех мер, предусмотренных Законом, не так велик, как должен бы быть. Как мы отмечали выше, эффективность такого вида мер предупреждения значительно выше остальных. Закон же, по сути, делает упор на меры непосредственного предупреждения и предупреждения рецидива преступности несовершеннолетних и иных совершаемых ими преступлений, сосредотачивая

внимание субъектов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, на несовершеннолетних уже совершивших правонарушения.

При этом и меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних также ориентированы в основном на несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Мы же утверждаем, что меры раннего предупреждения должны предусматривать работу не только с такими несовершеннолетними, но со всеми несовершеннолетними в целом. Это возможно, прежде всего, путем использования потенциала образовательных учреждений, досуговых учреждений, семьи и т.д.

И все же, позитивным моментом является то, что на федеральном уровне представлены органы, учреждения и организации, занимающиеся ранней профилактикой преступности несовершеннолетних. Конечно, можно спорить о разнообразии их полномочий, относящихся к мерам ранней профилактики

преступности несовершеннолетних. Однако уже то, что подобные полномочия закреплены Законом и реализуются в деятельности указанных субъектов, говорит о том, что, пусть и в минимальном объеме, но ранняя профилактическая работа с несовершеннолетними в нашей стране все же регламентируется. Главной же задачей криминологов является оказание помощи законодателю по совершенствованию и повышению эффективности указанной деятельности.

При этом большие возможности по реформированию системы профилактики преступности, в том числе и преступности несовершеннолетних, имеются на региональном уровне, поскольку административное законодательство (к которому относится указанный Закон и иные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы предупреждения

преступности), согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ<sup>11</sup> [там же], находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В этой связи, власти субъектов РФ также вправе устанавливать нормы, касающиеся вопросов раннего предупреждения преступности несовершеннолетних, которые учитывали бы сферы, неохваченные действием Закона, а также принимали во внимание региональные особенности.

---

<sup>11</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/>

### *Список литературы*

1. *Алексеев А.И.* Криминология: Курс лекций. М., 1998.
2. *Бородин С.В.* Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990.
3. *Миллер А.И.* Противоправное поведение несовершеннолетних: генезис и ранняя профилактика. Киев, 1985.
4. *Мауленов Г.С.* Криминологическая характеристика и профилактика преступлений несовершеннолетних: Учебное пособие. Караганда, 1990.
5. *Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.* Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2001.
6. Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1998.
7. *Устинова В.В.* Проблемы совершенствования ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вопросы совершенствования борьбы с преступностью несовершеннолетних. Уфа, 1983.
8. *Дриль Д.А.* Учение о преступности и мерах борьбы с нею. СПб., 1912.
9. *Миллер А.И.* Противоправное поведение несовершеннолетних: генезис и ранняя профилактика. Киев, 1985.
10. *Миньковский Г.М.* Понятие и система мер предупреждения преступлений в среде молодежи. М., 1971.
11. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями и дополнениями) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 23.11.2018).
12. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 23.11.2018).