



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 343.85



Александр Анатольевич БЕЖЕНЦЕВ,
заместитель начальника кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

adovd@mail.ru

ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

GENESIS AND EVOLUTION OF JUVENILE DELINQUENCY PREVENTION IN FOREIGN COUNTRIES

Отталкиваясь от того, что исследование зарубежного исторического опыта организации и функционирования ювеноальной юстиции, занимающейся вопросами профилактики правонарушений несовершеннолетних, обнаруживается весьма актуальным и необходимым при уточнении и решении вопросов эффективного противодействия криминализации не достигших совершеннолетия лиц, автором изучены положительные моменты организации деятельности систем превенции административной деликтности и преступности несовершеннолетних в США, Новой Зеландии, Англии, Германии и Китае, оценены возможные перспективы их использования в современной России.

Proceeding from the fact that the study of foreign historical experience in the organization and functioning of juvenile justice dealing with the prevention of juvenile delinquency is very relevant and necessary in refining and resolving issues of effectively counteracting the criminalization of under-age persons, the author studies the administrative delicacy and juvenile delinquency in the usa, new zealand, england, germa and China, assessed the possible prospects for their use in modern Russia.

Ключевые слова: ювеноальная юстиция, система профилактики правонарушений несовершеннолетних, преступления несовершеннолетних, реформаторий, исправительная школа для несовершеннолетних, комиссариат полиции, подразделения полиции по делам несовершеннолетних, ювеноальный судья, помощник судьи по несовершеннолетним, ювеноальный суд присяжных.

Keywords: Juvenile justice, juvenile delinquency prevention system, juvenile crime, reformatory, juvenile correctional school, police commissariat, juvenile police units, juvenile judge, juvenile assistant judge, juvenile jury.

Проблема криминализации подростковой среды не является проблемой местного или локального характера. К сожалению, подобного рода вопросы относятся к проблемам глобального характера и практически не имеют каких-либо географических

границ. Соответственно, можно предположить, что на сегодняшний день накоплен достаточно существенный исторический опыт организации и функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежных странах, изучение



которого, помимо чисто гносеологической, несет и потенциальную практическую ценность. Считаем, что изучение зарубежного исторического опыта организации и функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних с последующей оценкой перспектив его использования в России является крайне актуальным и необходимым как в рамках настоящей статьи, так и в целом при определении и решении вопросов эффективного противодействия криминализации не достигших совершеннолетия лиц.

Зарубежные страны в вопросах противодействия правонарушениям несовершеннолетних изначально встали на путь специализации, который подразумевал создание обособленной и специализированной системы органов государственной власти и иных субъектов (учреждений, организаций), предназначенных для защиты прав и свобод несовершеннолетних, в том числе и в части, касающейся профилактики их противоправного поведения. Исторически первым государством, ставшим на указанный путь, были Соединенные Штаты Америки, где в 1846 году был открыт первый реформаторий для малолетних правонарушителей в штате Массачусетс. Задачей данной организации были прием и содержание несовершеннолетних, совершивших противоправные деяния, оказание на них профилактического воздействия, социализация, выявление детерминант, под воздействием которых несовершеннолетний принял решение совершить преступление или иное правонарушение. При этом основное целеполагание деятельности реформаториев не состояло в изоляции несовершеннолетних преступников и правонарушителей. Основной идеей была именно профилактика, такое воздействие на выявленные детерминанты подростковой преступности, при котором конкретный несовершеннолетний ребенок не предпримет попытки встать на преступный путь. Результаты работы реформаториев предполагалось использовать в повседневной практической деятельности как правоохранительных, так и социальных служб. В дальнейшем подобная система стала распространяться и на другие государства. Так, в 1854 году в

Англии был принят закон об исправительных школах для несовершеннолетних преступников. Правовой статус, цели и задачи данной организации были практически идентичны американским реформаториям. При этом основным успехом, по мнению американских и английских законодателей и правоприменителей того времени, состоял в создании не одного или двух подобных учреждений, а в сетевой организации системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Именно под влиянием подобных идей проблема профилактики правонарушений несовершеннолетних постепенно стала выходить на международный уровень. Первой попыткой систематизировать указанные вопросы в контексте общих прав несовершеннолетних были сделаны в 1924 году, когда на базе Лиги Наций была принята Женевская декларация прав ребенка. Однако анализ данного документа позволяет сделать вывод о том, что в основном он был направлен на защиту самого несовершеннолетнего от различного рода противоправных деяний (рабство, детский труд, торговля детьми, занятие проституцией). Тем не менее, на наш взгляд, данный документ следует считать первым международным правовым актом, направленным на противодействие преступности и иных правонарушений несовершеннолетних. Среди основных детерминантов противоправного поведения несовершеннолетних практически всегда называют оказание негативного влияния на них со стороны взрослого человека (достигшего возраста совершеннолетия). Это может быть как умышленное, так и неумышленное воздействие. Более опасным видится, конечно же, умышленное воздействие. Все процессы, на защиту от которых была направлена Женевская конвенция, помимо существенного нарушения прав и свобод несовершеннолетних, также не менее существенно воздействовали на их представления о жизни, которые детерминировала их дальнейший преступный путь. И даже в случае если ребенку удавалось сбежать, негативное влияние, оказанное на него, сказывалось на личности практически фатально. В результате общество получало несовершеннолетнего, у которого сформировано стойкое пре-



ступное целеполагание, в том числе и ввиду неспособности государства, по его мнению, обеспечить его дальнейшую защиту.

Таким образом, можем сказать, что уже на начальных этапах многими развитыми и развивающимися зарубежными странами были осознаны основополагающие аспекты профилактики правонарушений несовершеннолетних. Во-первых, это специализация указанной деятельности, предполагающая полное обособление линии работы с несовершеннолетними правонарушителями, во-вторых, это обеспечение должного уровня защиты прав и свобод несовершеннолетних, их достойного уровня жизни, создание таких условий, при которых несовершеннолетний не захочет становиться на преступный или иной противоправный путь. Именно под влиянием указанных идей во многих зарубежных странах зародился институт ювенальной юстиции, под которым следует понимать «систему органов государственной власти и управления, осуществляющих деятельность в отношении несовершеннолетних в целях защиты их прав и интересов и восстановления социальной справедливости» [1]. Рассмотрим особенности реализации идей ювенальной юстиции в некоторых зарубежных странах как в историческом, так и в современном аспектах.

США, как одна из первых стран реализации идей ювенальной юстиции, на сегодняшний день обладает достаточно мощной и эффективной системой профилактики правонарушений несовершеннолетних. Основным отличительным аспектом в данном случае следует назвать достаточно большое количество законодательных норм, специально направленных на профилактику правонарушений несовершеннолетних. Основополагающим в данном случае выступает федеральный закон США «О ювенальной юстиции и профилактики правонарушений» (The Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act (JJJPA), впервые был принят в 1974 году, в настоящее время действует редакция 2002 года). Данный закон определяет единый комплексный подход в сфере профилактики преступности несовершеннолетних, обеспечивающий поддержку государственных программ, профилактики правонарушений и преступлений

несовершеннолетних с целью улучшения взаимодействия государственных и местных систем и органов и определяющий стратегию в сфере профилактики преступлений несовершеннолетних на уровне штатов [2, с. 195]. Он принят при поддержке двух партий США, базируется на понимании того, что дети, молодежь, семья должны охраняться федеральными стандартами, при этом должны отстаиваться интересы общественной безопасности и предотвращения виктимизации подростков.

Согласно Закону «О ювенальной юстиции и профилактике правонарушений» (сайт Коалиции по ювенальной юстиции (The Coalition for Juvenile Justice). URL: <http://www.juvjustice.org/federal-policy/juvenile-justice-and-delinquency-prevention-act>):

- общенациональная система планирования и консультирования по вопросам ювенальной юстиции, охватывает без исключения все штаты, территории и округ Колумбия;
- финансирование мер по предупреждению правонарушений и улучшению государственных и местных программ и практик ювенальной юстиции осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Им уточняется организация деятельности Федерального агентства Управления ювенальной юстиции и предупреждения правонарушений, которые занимаются обучением, технической помощью, модельными программами, исследованиями и оценкой для поддержки усилий штатов и местных органов власти в сегменте превенции подростковой деликтивности.

Также отметим еще один базовый акт Конгресса США «Ни одного отстающего ребенка» (The No Child Left Behind Act of 2001 (NCLB), который регулирует программы предупреждения и раннего вмешательства, используемые применительно к лицам, не достигшим совершеннолетия, находящимся в социально опасном положении, и обеспечивает финансовое обеспечение социальных организаций и образовательных программ на уровне штатов, программ школ, сотрудничающих с местными исправительными учреждениями.

Относясь к семье англосаксонского пра-



ва, США имеет и существенные особенности ювенального судопроизводства. При этом, в отличие от непосредственной профилактики правонарушений несовершеннолетних, в вопросах судопроизводства США пошли в несколько обратном направлении, а именно от специализированного к общеправовому производству. Этому во многом способствовали некоторые неудачи организации деятельности специализированных ювенальных судов. В одних случаях их приговоры были слишком мягкими, что увеличивало количество совершаемых несовершеннолетними преступлений, в других – ошибочными, что приводило к признанию виновными несовершеннолетних, не причастных к преступлению или иному противоправному деянию. В связи с этим во многих штатах ювенальные суды были либо существенно ограничены в своих полномочиях, либо вообще полностью упразднены. Таким образом, в конце 90-х годов XX века почти в половине штатов увеличилось количество ситуаций исключительного характера, санкционирующих проведение следствия судебным органом о противоправных деяниях не достигших совершеннолетнего возраста лиц в судах общей юрисдикции. При этом во всех штатах США нормативно был закреплен механизм передачи некоторой категории уголовных дел подростков-преступников в юрисдикцию общеуголовных судов. В данном контексте закон штата обычно учитывал возраст несовершеннолетнего делинквента, степень общественной опасности и неоднократность совершенного противоправного действия или бездействия.

Весьма интересной видится нам система ювенальной юстиции в Новой Зеландии. Там действует специальный, можно сказать, «семейный», закон «О детях, молодежи и семьях» (Children, Young Persons, and Their Families Act 1989) (официальный сайт законодательства Новой Зеландии. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0024/65.0/DLM147088.html>). Как видно из названия, закон выходит за рамки исключительно ювенальной юстиции и предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Более или менее он схож с Семейным кодексом Российской Федерации.

Однако существенным отличием является то, что в нем, помимо семейных правоотношений, регламентируются и вопросы обеспечения превенции деликтности несовершеннолетних, посредством в том числе реализации института ювенальной юстиции. Основной идеей закона в данной сфере является фактический перевод производства по делам о несовершеннолетних правонарушителях из уголовного или административного «поля» в социальный контекст, основанный на соответствующем подходе.

Узловые принципы данного закона состоят в следующем:

1) альтернатива уголовному процессу в отношении несовершеннолетних лиц обязана применяться всегда, когда это допустимо;

2) превентивные меры и уголовные санкции против подростков-правонарушителей должны подразумевать укрепление семьи и родственных связей, стимулирование их способности преодолевать противозаконные проявления молодых людей;

3) несовершеннолетие рассматривается как обстоятельство, смягчающее противоправное деяние несовершеннолетнего;

4) санкции обязаны носить минимально ограничительный характер (при этом интересы пострадавшего должны быть максимально соблюдены).

Оценивая перспективы использования новозеландской системы ювенальной юстиции в отношении современных российских реалий, мы исходим из противоречивого подхода. Так, с одной стороны, внешне и формально система выглядит крайне привлекательной, отвечающей всем общепризнанным международным стандартам, основанным, прежде всего, на идеях гуманизма. Однако, с другой стороны, исторический опыт как России, так и, например, США, показал, что подобный путь крайне опасен тем, что может привести к появлению чувства безнаказанности, вызванного смягчением ответственности, излишним пониманием молодости как смягчающего обстоятельства. На наш взгляд, подобная система возможна лишь в государствах, в которых уровень правосознания достиг вершины и общество готово воспринимать гуманистический подход государства не как его



слабость, а как доверительное отношение к самому обществу.

Европейская система профилактики правонарушений направлена на реабилитацию молодежи в социуме и включение в созидательную деятельность, большее значение уделяется не воспитанию несовершеннолетнего, а созданию для него благоприятных, «правильных» условий, активному использованию положительного воздействия на его семью. Например, в Англии и Уэльсе (официальный сайт законодательства Англии. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>) предупреждение преступности несовершеннолетних регламентируется законом «О детях» (Children Act 1989 г.), который определяет функции органов местной власти в части помощи несовершеннолетним, меры в отношении детских домов, общин, волонтерских организаций, в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части усыновления; законом «О преступлениях и беспорядках» (Crime and Disorder Act 1998), предусматривающим предупреждение преступности и определяющим органы ювенальной юстиции; законом «Об охране детства» (Childcare Act 2006 г.), регламентирующим предоставление бесплатных услуг по уходу за детьми младшего возраста работающих родителей, процесс опубликования местными органами власти в Англии информации о детях.

Своеобразный подход к профилактике преступности несовершеннолетних используется в Германии. Основной лейтмотив в данном случае заключается в двух принципиальных положениях: склонность молодых людей к совершению противоправных деяний во многих случаях пропадает без какого-либо внешнего влияния после окончания процесса формирования личности; репрессивные меры со стороны государственных организаций зачастую приводят к отрицательным результатам. К примеру, на территории земли Федеративной Республики Германия Северный Рейн-Вестфалия во всех значительных полицейских управлениях были организованы специальные подразделения – комиссариаты. Их непосредственной функцией было расследование определенных категорий уго-

ловных дел, по которым в наибольшем количестве эпизодов правонарушителями, сообщниками или жертвами становились именно лица, не достигшие совершеннолетнего возраста (в число таких уголовных дел вошли преступления имущественные преступления, против личности и половые преступления, другие категории преступлений). При этом комиссариатами расследовались все дела аналогичной категории, даже если подросток в них не фигурировал ни в каком процессуальном статусе. Идея в данном случае представляется в следующем: реализовать наивысший уровень квалификации следователей и других сотрудников правоохранительных органов, раскрывающих самые тяжкие уголовные дела, по которым, в соответствии с реальными сведениями статистики, чаще всего проходят подростки. Представляется, это весьма перспективная идея, имеющая право на существование.

В дальнейшем положительный опыт земли Северный Рейн-Вестфалия был распространен (с некоторыми незначительными изменениями) и на другие земли Федеративной Республики Германия.

В Китайской Народной Республике вопрос о профилактике преступности несовершеннолетних достаточно долгое время не выносился на общегосударственный уровень. Причин в данном случае может быть множество: от особенностей политического режима до особенностей менталитета народа КНР. Формирование концепции в указанной сфере стало происходить только в начале 90-х годов прошлого столетия. Так, в 1991 году был принят закон «О защите несовершеннолетних» (Law of the People's Republic of China on Protection of Minors) (официальный сайт законодательства КНР. URL: <http://www.china.org.cn/english/government/207411.htm>), в котором четко предусмотрена система семейной, школьной, социальной и судебной защиты для несовершеннолетних. Правовой документ принят с целью с целью протекции физического и психического здоровья несовершеннолетних, защиты их законных прав и интересов, содействия их всестороннему развитию – моральному, интеллектуальному и физическому, их подготовки к социалисти-



ческой жизни с высокими идеалами и ответственностью за порученное дело, здоровой моралью, лучшим образованием и надлежащим чувством дисциплины.

В 1999 г. в Китае был принят закон «О профилактике преступности несовершеннолетних» (Law of the People's Republic of China on Prevention of Juvenile Delinquency), руководящей идеей которого является «сочетание защиты прав несовершеннолетних с профилактикой». Оба вышеуказанных закона регламентируют следующие принципы привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности: применение установки на «воспитание, исправление и спасение»; осуществление руководящей идеи «приоритет воспитательных мер над применением наказания». Однако указанным законам существенно противоречил Уголовный кодекс КНР, в который только в 2011 г. были внесены соответствующие поправки (Поправки № 8). Основные положения поправок:

– к лицу, на момент совершения преступления не достигшему возраста восемнадцати лет, не применяются положения о рецидиве (ст. 6 Поправок № 8);

– к лицу, на момент совершения преступления не достигшему возраста восемнадцати лет либо достигшему возраста семидесяти пяти лет, отвечающему условиям условного осуждения, применяется условное осуждение (ст. 11 Поправок № 8);

– у лица, не достигшего возраста восемнадцати лет, приговоренного к лишению свободы на срок до пяти лет, исключается судимость (ст. 19 Поправок № 8).

Таким образом, даже в государстве с весьма суровой уголовно-правовой политикой (достаточно вспомнить наличие института смертной казни и перечень преступлений, за которые данное наказание назначается и исполняется) проблема преступности несовершеннолетних решается не с реакционной позиции, а с позиции гуманистического начала, предполагающего существенное смягчение уголовно-правовой и иной государственной политики в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

В целом можем сказать, что, несмотря на некоторые различия, в основном зарубежные

страны как на исторических этапах своего развития, так на современном этапе исходят из общих тенденциозных концепций профилактики правонарушений несовершеннолетних. Это выражается в трех концептуальных тенденциях, а именно:

– формирование правового поля для функционирования института ювенальной юстиции путем введения новых общественных технологий, социально-правовых конструкций при активном участии негосударственных структур. Причем в большинстве стран запада этот институт внедрен довольно давно и за длительный период его существования доказал не только свою жизнестойкость, но и абсолютную необходимость;

– организация специализированных судов, играющих в системе превенции противоправных проявлений несовершеннолетних лиц важнейшую направляющую и координирующую роль, являющихся основой ювенальной юстиции;

– создание специализированных субъектов упреждения правонарушений не достигших совершеннолетия лиц, в том числе в структуре полицейских органов, и наделение их вместе с традиционными правоохранительными не полицейскими гуманистическими функциями.

Оценивая в свете указанных тенденций современное состояние системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в России, можем сказать, что, к сожалению, не все они являются реализованными. В качестве мер по совершенствованию практики функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в России (с учетом опыта зарубежных стран) предлагаем следующее.

Во-первых, целесообразно обеспечить реформирование деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних. В качестве примера можно использовать опыт Германии, в которой принцип персонализированного подхода к предупреждению противоправных проявлений несовершеннолетних материализован весьма действенно и качественно. Идея в данном случае заключается в том, чтобы обеспечить двоякую сущность административной деятельности



подразделений полиции по делам несовершеннолетних, в соответствии с которой они, с одной стороны, сохранили бы свой правовой статус полиции (со всеми силами, средствами и полномочиями правоохранительных органов), а с другой – стали бы обособленными автономными подразделениями и представляли отдельную структуру, содержащую в том числе и штат на постоянной основе, состоящий из педагогов, психологов, медиков и других узкопрофильных, но настолько нужных при общении с подростками-правонарушителями специалистов.

Во-вторых, предлагаем рассмотреть вопрос об использовании опыта КНР в части формулирования основных тезисов уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних преступников. В частности, перспективным видится вариант с нивелированием института судимости лиц, которые на момент совершения преступления не достигли возраста совершеннолетия. Судимость, как известно, является негативным последствием совершения лицом преступления, в соответствии с которым создаются существенные препятствия в учебе, трудоустройстве и иных аспектах «взрослой жизни». В результате несовершеннолетний попадает в такую ситуацию, при которой вернуться к преступности гораздо проще, чем начать новую жизнь законопослушного гражданина.

В-третьих, необходимо реализовать комплекс мероприятий по ювенальной специализации судебного производства в отношении несовершеннолетних. Способов реализации подобных мероприятий множество. Это может быть обеспечение участия в судебных процессах сотрудника (инспектора) по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, который непосредственно занимался и вел дело несовершеннолетнего; появление в федеральных судах должности помощника судьи по профилактике правонарушений несовершеннолетних; в финале формирование специализированного режима привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности, их осуждения и исполнения применительно к ним наказаний, производство по делам несовершеннолетних ювенальным судьей или ювенальным судом присяжных.

В-четвертых, необходимо совершенствовать соответствующую, полную и всеобъемлющую нормативно-правовую базу для реализации института ювенальной юстиции. В данном случае следует привести примеры США и Англии, где практически каждое направление профилактики правонарушений несовершеннолетних регулируется отдельным правовым актом.

Библиографический список

1. Новикова, Т.Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Т.Ю. Новикова. – Хабаровск, 2013.
2. Дородонова, Н.В. Регулирование вопросов по организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежном законодательстве: история и современность / Н.В. Дородонова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (118).