

# Правовые и организационные основы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России и за рубежом: сравнительный аспект

Дородонова Н. В.\*

**Ключевые слова:** национальное законодательство, зарубежные государства, индивидуальная профилактическая работа, социальная профилактика, превенция, юридическая дефиниция, защита прав детей, делинквентное поведение, социальная адаптация и реабилитация.

## Аннотация.

В статье автором рассмотрены особенности правового регулирования отношений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современной России. Сравнительно-правовой метод позволил изучить федеральные нормативные правовые основы государственной профилактики правонарушений несовершеннолетних, определить национальную специфику системы органов профилактики в этой сфере в России и в зарубежных государствах.

Приводится сравнительный анализ зарубежного опыта по созданию необходимых условий профилактики правонарушений несовершеннолетних и защите их прав. Обозначены страны, где создана эффективная система по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Раскрыты социальные и правовые проблемы, вызывающие делинквентное поведение у несовершеннолетних.

Обоснован вывод о необходимости совершенствования законодательства по вопросам социальной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России. Обращено внимание на необходимость совершенствования понятийного аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей.

DOI: [10.21681/2226-0692-2020-1-22-26](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2020-1-22-26)

В современных условиях основой системы профилактической работы с несовершеннолетними становится концептуальная установка на необходимость гарантирования ребенку реального права на достойную форму существования в здоровой социальной среде, на защиту его прав и законных интересов, оказание ему социальной и иной помощи. Российская Федерация является социальным государством, статус которого предполагает обеспечительную систему мер социально-политического, экономического и правового характера, направленную на создание благоприятных условий для роста рождаемости, повышения качества жизнеобеспечения семей с детьми [1; 9; 12], оказание своевременной адресной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации [11, с. 359—360], профилактику семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми, социального сиротства [2, с. 50; 6, с. 68-71; 7, с. 250—257, 370—372]. Сегодня в России действует большое количество нормативных правовых актов по вопросам регулирования правоотношений в сфере семейных правоотношений, в число которых, в частности, входят: Семейный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации

об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об опеке и попечительстве» и многие другие нормативные правовые акты.

В настоящее время теоретический и практический интерес представляет деятельность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также показатели эффективности, которые ее характеризуют. Несмотря на определенные успехи, которых удалось достичь действующей в Российской Федерации системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, деятельность органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних связана с рядом проблем. Ученые обосновано подвергают критическому анализу современные исследовательские подходы, которые применяются

---

\* Дородонова Наталья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация.  
E-mail: dorodonovan@gmail.com

криминологами при изучении преступности несовершеннолетних [3; 4]. Критике подвергаются также подходы к работе с несовершеннолетними и их родителями или законными представителями [8, с. 143], а также организационная структура системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Следует отметить, что действующая система органов профилактики правонарушений несовершеннолетних не в полной мере использует потенциал современных технологий в работе с несовершеннолетними и отвечает современным вызовам и угрозам, обусловленным многочисленными социальными изменениями, трансформацией социальных институтов. Отчасти сложившаяся ситуация обусловлена несовершенством структуры действующей в Российской Федерации системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также недостатками нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, противоречиями в применяемом при изложении отдельных юридических категорий в понятийном аппарате [5, с. 21]. Например, в статье 1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ) под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается «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»<sup>1</sup>. Статья 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>2</sup> термин «профилактика правонарушений» раскрывает через «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения». Анализ приведенных формулировок позволяет констатировать, что в первом случае отсутствует воспитательное воздействие как профилактическая мера. Данный пример, показывающий размытость понятийного аппарата при очевидной несогласованности по ключевым вопросам, приводит к мысли о необходимости создания единой правовой терминологии, ликвидации коллизий, конкурирующих

правовых норм и декларативных предписаний. Мы склонны разделить мнение О.Ю. Рыбакова, что сложная многосоставная конструкция права, включающая в себя закон, нормативные правовые акты, правовые обычаи, договоры, доктрину, демонстрирует, что право имеет саморегуляционные механизмы [10, с. 135].

В условиях происходящих изменений в социально-экономической и политической жизни российского общества совершенствование законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должно реформировать и саму систему профилактики в части определения единого и обязательного для исполнения всеми органами и учреждениями порядка механизма выявления ранних проблем и оказания конкретных видов помощи несовершеннолетнему и его семье.

В настоящее время во всем мире, в том числе и в Российской Федерации, серьезное внимание уделяется индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними. Статья 1 Федерального закона № 120-ФЗ раскрывает понятие индивидуальной профилактической работы как деятельности по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий. Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними тесно связана с социальной профилактикой и превенцией. На наш взгляд, понятия «профилактика» и «превенция» не являются синонимичными. Профилактика по содержанию и функциям оказывается составной частью превенции. Отечественная социально-философская традиция осмысления феноменов общественной жизни ориентируется на понимание того, что превенция представляет собой целенаправленное социальное влияние на процессы и события общественной жизни, которые не характеризуются отклонением от социальной нормы. Такая методология исследования ведет к рассмотрению социальной превенции как предупреждения, своевременного устранения причин возможной социальной аномии, т. е. предупреждения возникновения социальных проблем; как деятельности, направленной на улучшение социального благополучия индивидов, на основе опыта организации и устройства общественной жизни, традиций поддержания социальной стабильности, соблюдения социальных норм и правил. В свою очередь, социальная профилактика понимается как деятельность, направленная на предупреждение развития имеющейся социальной аномии, обострения проявившихся социальных проблем, на предотвращение проявления рецидивов социальной напряженности, нестабильности и конфликтности [13, с. 123—124].

В условиях глобализации, информационного и технологического бума грамотная профилактика правонарушений во многом определяет личное благополучие граждан и общества в целом, возможность инновационного развития страны, повышения международного престижа государства в мире. Данные факторы актуализируют необходимость совершенствования понятийно-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.06.2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

го аппарата с учетом передовых подходов, сложившихся в мировой практике работы с несовершеннолетними, а также модернизации структуры органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принципов и методов их деятельности.

Разработку концептуальных идей и формулирование основ системы профилактики правонарушений несовершеннолетних следует вести с учетом анализа законодательного обеспечения и правоприменительной практики зарубежных государств. Так, в США на федеральном уровне действует программа профилактики правонарушений среди несовершеннолетних (Federal Juvenile Delinquency Program), являющаяся частью деятельности по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, контролю, лечению, реабилитации, планированию, обучению, в том числе применяя программы по борьбе со злоупотреблением наркотиками и алкоголем; программы по совершенствованию системы правосудия для несовершеннолетних; программы, направленные на уменьшение факторов риска для несовершеннолетних с делинквентным поведением, мероприятия по развитию у несовершеннолетних навыков с целью профилактики и уменьшения уровня правонарушений несовершеннолетних (Государственный Закон 93-415)<sup>3</sup>.

Заинтересованность федерального правительства в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних возложена на Департамент ювенальной юстиции и профилактики преступности, деятельность которого заключается в предоставлении необходимых ресурсов, руководстве и координации действий по повышению качества правосудия в отношении несовершеннолетних (Государственный Закон 93-415)<sup>4</sup>.

Решение таких социальных вопросов как безопасность в школах, подверженность детей насилию, предупреждение создания подростковых банд, а также, в целом, профилактика правонарушений несовершеннолетних осуществляется общественными и социальными организациями, фондами, молодежными организациями и общинами в рамках грантового финансирования<sup>5</sup>. Например, в законодательстве США упоминается агентство по защите детей (child protective agency), которое представляет собой службу защиты детей в местном социальном департаменте или в иных подобных учреждениях, с которыми местный департамент взаимодействует в сфере защиты детства<sup>6</sup>.

В Канаде суд по делам несовершеннолетних направляет ребенка на любом этапе в социальную службу по делам детей с целью оценки и определения, нужда-

ется ли несовершеннолетний в социальной адаптации<sup>7</sup>. Канадский Фонд ювенальной юстиции (Youth Justice Fund) предоставляет гранты проектам, которые способствуют более эффективному развитию сферы профилактики правонарушений несовершеннолетних, и отвечают требованиям по обеспечению более активного участия граждан и общества в данной сфере.

В Великобритании концепция профилактики правонарушений несовершеннолетних проводится на всех уровнях, в том числе и на муниципальном (школы, колледжи, общественные объединения). На государственном уровне осуществляется разработка государственных программ по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а реализация данных программ проводится с привлечением правоохранительных органов, министерства образования и министерства здравоохранения.

На региональном уровне разрабатываются конкретные профилактические техники в специально созданных социальных центрах.

Структура системы профилактики правонарушений несовершеннолетних включает: Совет ювенальной юстиции, подразделения по работе с несовершеннолетними Министерства юстиции (youth offending team), полицию (констеблей), службу пробации, органы управления образованием, жилищные службы, органы здравоохранения, благотворительные организации, местные общины, менторов.

Подразделения по работе с несовершеннолетними Министерства юстиции осуществляют следующие функции: обеспечение выполнения программ, направленных на профилактику правонарушений несовершеннолетних; оказание помощи при аресте несовершеннолетнего; в суде; надзор за несовершеннолетними, приговоренными к общественным работам или находящимися в тюремном заключении<sup>8</sup>.

Существуют специальные социально-реабилитационные учреждения для несовершеннолетних открытого и закрытого типа — «терапевтические общины», проповедующие психодинамический подход к профилактике делинквентного поведения и социализации личности.

Например, дома «Childhood First» являются благотворительной организацией, которая предоставляет услуги по уходу в учреждениях интернатного типа, специальному образованию и семейной поддержке несовершеннолетним в возрасте от 12 до 18 лет. Они имеют 4 учреждения интернатного типа, в них воспитываются дети, имеющие серьезные проблемы эмоционального и поведенческого характера в результате затруднений в формировании привязанности к семье, как правило, из-за травмы, полученной в раннем детстве. Дома используют метод «комплексной системной терапии», направленный на излечение травмы, обеспечение возмож-

<sup>3</sup> Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1974. 42 U.S.C. 5603. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juvjustice.org/> (дата обращения — 12.12.2019).

<sup>4</sup> Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 1974. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ojjdp.gov/> (дата обращения — 16.12.2019).

<sup>5</sup> National Juvenile Justice Delinquency Prevention Coalition. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juvjustice.org/reform-initiatives/national-juvenile-justice-and-delinquency-prevention-coalition> (дата обращения — 12.12.2019).

<sup>6</sup> New York Consolidated Laws, Family Court Act-FCT §1012. [Электронный ресурс]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/family-court-act/fct-sect-1012.html> (дата обращения — 13.12.2019).

<sup>7</sup> Youth Criminal Justice Act S.C. 2002, с. 1. Minister of Justice. [Электронный ресурс]. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca> (дата обращения — 12.12.2019)

<sup>8</sup> UK Government. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/youth-offending-team> (дата обращения — 20.12.2019).

ностей для формирования безопасной привязанности и отношений<sup>9</sup>.

Проект вмешательства в дела семьи обеспечивает семьям, входящим в группу повышенного риска, интенсивную поддержку для осуществления позитивных перемен в их жизни. Ряд различных ведомств оказывают поддержку семьям в осуществлении перемен до того момента, когда они будут в состоянии функционировать эффективно без интенсивной поддержки, в том числе в целях сохранения, по возможности, целостности семьи. Центральное ведомство выступает в качестве посредника для всех других служб, работающих с семьями. Они выполняют оценку всех членов семьи, составляют план оказания поддержки и оказывают семьям интенсивную поддержку (осуществляют вмешательство) с использованием широкого спектра моделей и подходов, включая проведение регулярных встреч, выполнение текущих оценок и планирование выхода из программы. За каждой семьей закреплен куратор. Это ведомство также осуществляет последующие мероприятия и оказывает поддержку после завершения вмешательства<sup>10</sup>.

Отделения адаптации и поддержки молодежи предназначены для детей в возрасте от 8 до 13 лет. Эти службы были созданы с целью предупреждения участия несовершеннолетних в преступных и антисоциальных деяниях. Для того, чтобы дети могли быть принятыми для оценки в Отделения, они должны иметь четыре или более факторов риска, перечисленных в запросе о направлении. Участие в оценке Отделения является добровольным, поэтому необходимо получение согласия несовершеннолетнего и его родителя (опекуна). Как только запрос будет принят, будет выполнена оценка психического здоровья несовершеннолетнего, состояния риска, уязвимости, проблем, связанных со злоупотреблением психоактивными веществами и родительским воспитанием. Мероприятия Отделения согласовываются с деятельностью других служб по делам несовершеннолетних, с целью предотвращения дублирования усилий для семей и обеспечения получения ими всех услуг. Оценка Отделения представляет собой межведомственное вмешательство, следовательно, и информация, касающаяся семьи, будет передана другим ведомствам.

Программы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних имеют разные названия, задачи и функции, но все они связаны с деятельностью, направленной на то, чтобы удерживать несовершеннолетних от совершения правонарушений.

Например, программа просвещения родителей «Уэбстер-Стрэттон». Эта программа включает в себя подготовку родителей и обучение методам воспитания социального поведения и навыков межличностного об-

щения с использованием, например, видеомоделирования, когда родители проходят еженедельные занятия с терапевтом в течение 22—24 недель.

Таким образом, использование межведомственного подхода к выполнению профилактических программ (таких, как Youth Offending Team — межведомственная программа, которая координируется местными органами власти, рассматривает вопросы, связанные с несовершеннолетними правонарушителями, определяет общественные организации, разрабатывает план возмещения ущерба, занимается профилактикой рецидивизма) рассматривается как профилактика рецидива.

Во Франции систему ювенальной юстиции возглавляет Национальный совет по предупреждению правонарушений (Conseil national pour la prévention des crimes), в состав которого входят парламентарии, мэры и представители общественных организаций, осуществляющие превентивные мероприятия. Управление судебной защиты несовершеннолетних Министерства юстиции (La direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse) отвечает за ювенальную юстицию, разрабатывает политику в сфере профилактики правонарушений и по защите детей, находящихся в социально опасном положении<sup>11</sup>. На местном уровне профилактикой правонарушений несовершеннолетних занимаются советы департаментов (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) и коммунальные (городские) советы (conseils communaux de prévention de la délinquance)<sup>12</sup>.

Во Франции государственная политика в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних осуществляется с применением следующих механизмов: административную защиту обеспечивает Общий Совет (Conseil général) и такие органы как отделы по защите детей и материнства, социальные органы, органы социальной защиты детей, воспитательные центры, службы сопровождения, занимающиеся профилактикой правонарушений несовершеннолетних; судебная защита используется в случаях, когда здоровье, безопасность, нравственность несовершеннолетнего находятся под угрозой, с применением таких мер, как образовательная опека (с согласия семьи несовершеннолетнего назначается педагог-воспитатель, помогающий принимать все решения, касающиеся несовершеннолетнего, при условии, что он остается проживать с родителями) или решение об опеке (когда суд по делам несовершеннолетних принимает решение о необходимости изъятия несовершеннолетнего в специальные центры)<sup>13</sup>.

Например, программа «Озаконление с законом» (Rappel a la loi). В соответствии с французской системой прокурор может вывести несовершеннолетнего из формального производства, попросив полицию провести беседу по данной процедуре, в ходе которой сотрудник полиции информирует несовершеннолетнего и его родителей о том, какой приговор мог бы вынести суд за

<sup>9</sup> Европейская сеть предупреждения преступности. Обзор передовой практики предупреждения преступности среди несовершеннолетних в Европейском Союзе. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.heuni.fi/en/index/publications/heuniereports/europeansourcebook.html> (дата обращения — 12.12.2019).

<sup>10</sup> UK Department for Education (2008) Family Intervention Projects: An Evaluation of their Design, Set-up and Early Outcomes. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/family%20intervention> (дата обращения — 10.12.2019).

<sup>11</sup> Министерство юстиции Франции. Ministère de la Justice. [Электронный ресурс]. <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/la-dir-de-la-protection-judiciaire-de-la-jeunesse-10269/> (дата обращения — 20.12.2019).

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

правонарушение, в совершении которого его обвиняют. Эта мера выведения из системы уголовного правосудия является самой распространенной во Франции, и на ее долю приходится до 70% всех дел, изъятых из системы уголовного правосудия.

Важным результатом использования механизмов системы профилактики, является, в первую очередь, установление баланса между возможностью соблюдения прав ребенка и профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Следовательно, опыт зарубежных

государств по применению мер и программ разных систем профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом может способствовать совершенствованию системы профилактики безнадзорности и правонарушений в России, а также стимулировать поиск и разработку новых и нестандартных механизмов профилактики, ориентированных на российское сообщество, что позволит синтезировать универсальную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

### Литература

1. Азарова Е.Г. Правовое регулирование социального обеспечения женщин и детей (демографический аспект) // Журнал российского права. 2015. № 10 (226). С. 57—73.
2. Атагимова Э.И. Правовое регулирование противодействия семейно-бытовому насилию в России и за рубежом: сравнительный анализ // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2. (27). С. 49—53. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-2-29-53.
3. Демидова-Петрова Е.В. Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть первая) // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 7—17. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-1-7-17.
4. Демидова-Петрова Е.В. Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть вторая) // Мониторинг правоприменения. 2017. № 2 (23). С. 36—45. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-2-36-45.
5. Дородонова Н.В. О роли понятийно-категориального аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей в национальных законодательствах зарубежных стран // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 20—23. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-20-23.
6. Общество: пространство, риски, ценности / Устьянцев В.Б., Гобозов И.А., Пигров К.С. и др. : монография / под ред. А. Н. Чумакова. Саратов, 2012. 268 с. С. 67—68.
7. Отраслевое деление международного права: традиционные и новые подходы / Абаканова В.А., Агеева Е.А., Аксенович О.А. и др. : колл. монография. СПб., 2018. 432 с.
8. Петрова Р.Е. Ближайшее окружение правонарушителя: проблемы правового регулирования // В сб.: Актуальные проблемы сравнительного правоведения. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. 2019. С. 139—143.
9. Ростова О.С. Государственная программа материнского (семейного) капитала: практика реализации // Право. Законодательство. Личность. 2016. № 2 (23). С. 37—44.
10. Рыбаков О.Ю. Универсальность права: онтологические основания // V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции. В 4-х частях / 2018. Часть 1. С. 130—135.
11. Рыбакова О.С. Поддержка материнства и детства в Российской Федерации: приоритеты законодательного регулирования // В сб.: Основные тенденции и перспективы развития современного права материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского. 2018. С. 358—362.
12. Рыбакова О.С. Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37—41. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-37-41.
13. Тугаров А.Б. Идея социальной превенции как философский феномен // Современные исследования социальных проблем. 2016. № 4-1(28). С. 122—137.

**Рецензент:** *Атагимова Эльмира Исамудиновна*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [atagimova75@mail.ru](mailto:atagimova75@mail.ru)

