

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ЗАЩИТЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

THE ROLE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN PROTECTING AND SECURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MINORS

М. М. Ченцова, Ж. П. Дорофеева
Chentsova M., Dorofeeva G.

Аннотация: В условиях формирования демократического федеративного правового государства и гражданского общества правоохранительным органам, в том числе органам внутренних дел предъявляются конституционные требования по надлежащему поддержанию правопорядка в стране. Основное назначение мероприятий, проводимых органами внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности, заключается в предотвращении нарушений прав и свобод человека и гражданина, устранении препятствий на пути их реализации.

Abstract: In the conditions of the formation of a democratic federal state and civil society, law enforcement agencies, including internal affairs bodies, are subject to constitutional requirements for the proper maintenance of law and order in the country. The main purpose of the events held by law enforcement agencies in the field of law enforcement is to prevent violations of human and civil rights and freedoms, to remove obstacles to their implementation.

Ключевые слова: Конституция, государство, право, органы внутренних дел, полиция, права человека, правопорядок, правоприменения.

Keywords: Constitution, state, law, internal affairs bodies, police, human rights, law and order, law enforcement.

Введение

В настоящее время проблеме совершенствования социально правовой защиты прав несовершеннолетних в Российской Федерации на различных уровнях уделяется самое пристальное внимание. Так, 1 июня 2006 г. состоялось заседание Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Было отмечено, что в целях реализации положений Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в Российской Федерации принимаются меры по совершенствованию механизма взаимодействия органов и учреждений системы профилактики в сфере исполнения правового обеспечения законных интересов несовершеннолетних. Реализуются Федеральные целевые программы «Дети России», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005—2009 годы», направленные на совершенствование деятельности органов системы профилактики в борьбе с безнадзорностью, правонарушениями и наркоманией несовершеннолетних, защите их прав [4].

Правительственная комиссия отметила, что принимаемые меры не адекватны сложившейся ситуации. Необходимо проведение мони-

торинга законодательства в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, определение приоритетных направлений в этой сфере.

Основная часть

Требуется скорейшего решения вопроса создания межведомственного банка данных о безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, помещенных в детские учреждения всех видов и находящихся в розыске. Необходимы неотложные меры по расширению сети учреждений дополнительного образования и досуговых центров для несовершеннолетних.

Комиссия решила:

— просить Комитеты Государственной Думы РФ по делам женщин, семьи и детей, по охране здоровья провести мониторинг федерального законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, о результатах проинформировать членов Комиссии на одном из ее заседаний и внести возможные предложения по разработке проектов федеральных законов, направленных на совершенствование законодательства;

— ходатайствовать перед Председателем Государственной Думы РФ об ускорении рассмотрения во втором чтении проекта Федераль-

ного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе в Российской Федерации» в части образования, в рамках проведения судебной реформы, ювенальных судов;

— Минздравсоцразвития России, МВД России совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществить комплекс мер по реализации Постановления Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 215 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2006 году»;

— МВД России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России подготовить необходимые материалы для обсуждения на очередном заседании Комиссии вопроса по созданию Межведомственного банка данных о безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, помещенных в детские учреждения всех видов и находящихся в розыске;

— рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Федерации:

а) инициировать законодательное закрепление минимальных размеров денежных средств, выплачиваемых опекунам, попечителям, приемным родителям на содержание детей, с ежегодной индексаци-

ей этих размеров (с учетом инфляции и финансовых возможностей регионов);

б) принимать дополнительные меры по расширению сети учреждений дополнительного образования. Исключить случаи использования их зданий не по прямому назначению.

Перечисленные правительственные декларации до сих пор не получили реального развития (ни в форме законодательных инициатив, ни в правоприменительной форме). В связи с этим проблемы социально-правовой защиты несовершеннолетних не теряют своей актуальности и в настоящее время. Особенно это заметно в области уголовного права, где несовершеннолетние, будучи особым субъектом (в силу своего возраста, физиологических, социально-психологических и иных признаков), должны быть обеспечены максимальным количеством гарантий их прав и законных интересов[1].

Исходя из состояния правовых и социальных механизмов, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с уголовным законодательством, следует отметить основные задачи развития данных прав:[2]

Важно отметить, что в последнее время отмечается наличие «карательный уклон» в деятельности правоохранительных органов и судов. Так, основными элементами такой модели являются:

- наказание в качестве, сурового отношения несовершеннолетних;
- длительный срок лишения свободы;
- применение принудительно-го меры воспитания воздействия;
- использование института примирения.

Основная причина распространности карательной модели стратегии противодействия преступности несовершеннолетних состоит в том, что в настоящее время российские правоприменители обладают ограниченными возможностями применения мер воздействия, не связанных с лишением свободы (это ограничение зависит как от несовершенства закона, так

и от недостаточного развития инфраструктуры реабилитационного пространства)[3].

Другой задачей совершенствования уголовно-правовой защиты несовершеннолетних является уже упомянутая необходимость создания в Российской Федерации системы ювенальной юстиции.

В криминологии несовершеннолетних давно обоснована необходимость разработки и принятия концепции государственной политики противодействия преступности несовершеннолетних. Отсутствие единой политики приводит:

— к отсутствию четкого механизма взаимодействия всех субъектов системы профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних;

— непоследовательности и противоречивости принятия решений во многих областях экономической, социальной и правовой действительности;

— затягиванию процесса создания системы ювенальной юстиции;

— недопустимо медленное распространение в стране института Уполномоченного по правам ребенка, чему способствует отсутствие специального федерального закона.

Более того, отсутствие системной согласованной политики привело к тому, что у ученых и практиков не сложилось единое мнение о том, какое место занимает ювенальная юстиция в системе противодействия преступности несовершеннолетних. Одни считают, что ювенальная юстиция — элемент системы профилактики. Другие полагают, что профилактика входит в ювенальную юстицию. Третьи (если судить по публикациям, то их большинство) вообще не озабочены определением границ ювенальной юстиции. По их мнению, она охватывает все органы и учреждения, включая уполномоченного по правам ребенка, которые так или иначе связаны с жизнью подростка.

Наиболее взвешенной представляется позиция Г. И. Забрянского, который, анализируя место, занимаемое ювенальной юстицией в системе противодействия преступности несовершеннолетних, отмечает[5]: в стране должна существовать систе-

ма противодействия преступности несовершеннолетних, включающая в себя две подсистемы: профилактику и ювенальную юстицию. Последние различаются по целям: цель профилактики — помочь подросткам справиться с конфликтами, цель юстиции — разрешать конфликты на основе закона и других норм права. Эти подсистемы тесно взаимосвязаны и обречены на взаимодействие.

Помимо этого еще одной задачей совершенствования уголовно-правовой защиты несовершеннолетних в Российской Федерации является создание ювенального суда и определение его в судебной системе.

Решение вышеприведенных задач совершенствования социально-правовой защиты прав несовершеннолетних невозможно без преодоления ряда проблем. В рамках настоящего исследования остановимся на наиболее существенных из них:[2]

— имплементация международных норм в области социально-правовой защиты прав несовершеннолетних в российское законодательство;

— профилактика преступлений среди несовершеннолетних;

— институциональный контроль в сфере социально-правовой защиты прав несовершеннолетних.

Наиболее серьезные проблемы возникают в области имплементации международных норм в российское законодательство.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» поставило перед судами задачу обеспечить правильное и единообразное применение судами России норм международного права при осуществлении правосудия. Вместе с тем реализация указанного предписания далека от идеала как в целом, так и применительно к той области правосудия, в которой участвуют несовершеннолетние.

Поэтому в рамках исследуемой проблемы целесообразно рассмотреть вопрос о возможности не-

посредственно применять нормы международного права в отношении несовершеннолетних.

К основным международным документам, регулирующим данный вопрос, без всякого сомнения следует отнести: Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г.; отдельные положения Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г.; Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) 1990 г.

При сравнительном анализе норм российского уголовного законодательства (в частности, положений главы 14 Уголовного кодекса РФ, регулирующей особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних) с вышперечисленными международно-правовыми актами выявляется, что некоторые положения данных актов более полно защищают права несовершеннолетних, чем отечественное законодательство. В частности, к наиболее полно защищающим права несовершеннолетних следует отнести статью 17 Пекинских правил, содержащую руководящие принципы вынесения судебного решения и выбор мер воздействия. Так, согласно пункту «а» ч. 1 ст. 17 Пекинских правил «меры воздействия всегда должны быть соизмеримы не только с обстоятельствами и тяжестью правонарушения, но и с положением и потребностями несовершеннолетних, а также с потребностями общества», а в соответствии с пунктом «д» указанной нормы при рассмотрении дела несовершеннолетнего вопрос о его благополучии должен служить определяющим фактором.[6]

Статьи 87 «Уголовная ответственность несовершеннолетних» и 89 «Назначение наказания несовершеннолетнему» УК РФ ни принципов вынесения судебного решения, ни выбора мер воздействия в таком полном объеме не содержат. Так, в части 2 ст. 87 указано, что к несовершеннолетним, совершившим преступления, могут быть применены принудительные

меры воспитательного воздействия либо им может быть назначено наказание, а при освобождении от наказания судом они могут быть помещены в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образования[7]. Статья 89 устанавливает, что при назначении наказания несовершеннолетнему дополнительно должны учитываться условия его жизни и воспитания, уровень психического развития, иные особенности личности, а также влияние на него старших по возрасту лиц. При этом несовершеннолетний возраст должен оцениваться как смягчающее обстоятельство.

Как видно из анализируемых статей, закрепление принципов и приоритетов уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних в них четко не выражено. Данное обстоятельство предполагает поиск иных, альтернативных источников правовых норм, обеспечивающих максимально возможную защиту прав несовершеннолетних в уголовно-правовой сфере. Представляется, что нормы российского уголовного законодательства могут быть дополнены нормами международного права.

Статья 18 Пекинских правил содержит такой вид воздействия на несовершеннолетних, как probation, отсутствующий в отечественном законодательстве.

Внедрению probation в уголовно-правовую систему России, в том числе применительно к правам несовершеннолетних, уделяется сегодня весьма пристальное внимание. Так, Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав 1 июня 2006 г. был принят план ее работы на 2006 г. «О практике реализации в Российской Федерации ювенальных технологий работы с несовершеннолетними и целесообразности создания Федеральной службы probation».

Но пока в России службы, аналогичной зарубежным службам probation для несовершеннолетних, не существует.

В нашей стране есть уголовно-исполнительные инспекции,

уполномоченные исполнять наказания, не связанные с изоляцией осужденного от общества (обязательные и исправительные работы), осуществлять контроль за осужденными условно. Однако, как справедливо замечает Е.Л. Воронова, эти инспекции не выполняют некоторые функции зарубежных служб probation, а именно: не представляют досудебные доклады суду и прокурорам, в том числе при решении судом вопроса о мере пресечения в виде ареста; не организуют процедуры примирения между потерпевшим и жертвой преступления; не разрабатывают и не осуществляют программы коррекции социального поведения поднадзорных лиц; не занимаются наилучшим обеспечением интересов осужденного несовершеннолетнего. Но главное — уголовно-исполнительные инспекции не оказывают реальную помощь своим поднадзорным в социальной адаптации, не обеспечивают их социальное сопровождение. Сделать они этого не могут, поскольку уголовно-исполнительное законодательство России таких функций для них не предусматривает и в своем нынешнем виде предусматривать не может хотя бы потому, что исполнение общепризнанных норм международного права и международных обязательств России в сфере исполнения наказаний нашим законодателем, принявшим Уголовно-исполнительный кодекс РФ, поставлено в прямую зависимость от «экономических и социальных возможностей» (наступление которых в обозримом будущем в России, судя по всему, не ожидается).

Достаточно обратиться к статье 3 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, согласно которой российское уголовно-исполнительное законодательство учитывает международные договоры Российской Федерации, относящиеся к исполнению наказаний и обращению с осужденными, в соответствии с экономическими и социальными возможностями. Рекомендации (декларации) международных организаций по вопросам исполнения наказаний и обращения с осужденными реализуются в отечественном

уголовно-исполнительном законодательстве тоже при наличии необходимых экономических и социальных возможностей.

Заключение

Таким образом, очевиден вывод, что данная статья УИК РФ в своей нынешней редакции прямо противоречит части 4 ст. 15 Конституции России, которая предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым внести изменения в части 1 ст. 3 УИК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации учитывает международные договоры Российской Федерации, относящиеся к исполнению наказаний и обращению с осужденными».

Еще одна сложность, препятствующая применению на практике положений международно-правовых норм, более полно защищающих права несовершеннолетних, — структура российского уголовного законодательства.

Согласно статье 1 УК РФ «уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса». Новые законы, устанавливающие уголовную ответственность, подлежат включению в данный Кодекс, в статье 3 кото-

рого подчеркивается, что «преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом».

Анализируя эту коллизию статей УК РФ и конституционное положение о приоритете норм международного права, З.А. Незнамова указывает: «Поскольку нормы международного права не могут иметь прямое действие на территории России, постольку коллизии норм международного и национального уголовного права должны разрешаться в пользу последних». Большая часть ученых, разрабатывавших эту тему, сходится в том, что, «если нормы международно-правовой конвенции не вошли непосредственно в национальное уголовное законодательство, правоприменитель не способен напрямую применить соответствующую конвенцию. И в этом случае фактически сохраняется приоритет внутригосударственных норм по отношению к нормам международного права».

Данная позиция представляется ошибочной, так как противоречит положениям части 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Представляется, что в целях наиболее полного воплощения прин-

ципа законности и конституционного положения о применении общепризнанных международных норм Пекинские правила, наиболее полно защищающие права несовершеннолетних, должны быть имплементированы в УК РФ.

Литература

1. Беженцев А.А. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних: учеб. пособие / А. А. Беженцев. — М.: МПСИ: ФЛИНТА. — 2012. — 256 с.
2. Скворцова Ю.С. Правовое регулирование предупреждений правонарушений несовершеннолетних / Ю.С. Скворцова // Мир науки и образования. — 2015. — №4. — С. 12-19.
3. Холеев А.С. К вопросу о проблемах административной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия / А.С. Холеев // Наука и современность. — 2014. — №33. — С. 248-252.
4. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.
5. Забрянский Г. И., Богданова Ю. Н. Ювенальная юстиция в системе социального контроля. Журнал общество и человек. -2014. -№1(15). —С.30-31.
6. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). Резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 23.11.1992. ООН Нью-Йорк, 1992. URL http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml
7. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ с изм. и доп. от 17.04.2017.