

## Реализация функции профилактики правонарушений несовершеннолетних в деятельности органов прокуратуры

**Аннотация.** Статья посвящена реализации прокуратурой новой функции профилактики правонарушений, введенной Федеральным законом от 23.06.2018 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Рассматриваются особенности правового регулирования профилактической деятельности органов прокуратуры как субъекта профилактики правонарушений, особенности применения актов прокурорского реагирования в процессе реализации данной деятельности, исследуются формы профилактического воздействия. Проанализирована профилактическая деятельность прокурора в отношении несовершеннолетних, предложены пути совершенствования данной деятельности. Сформулированы выводы о необходимости совершенствования правового регулирования профилактической деятельности органов прокуратуры с внесением конкретных предложений.

**Ключевые слова:** функция, профилактика правонарушений, прокурорский надзор, несовершеннолетние, система профилактики правонарушений, субъект профилактики правонарушений, формы профилактического воздействия, правовое просвещение, акты прокурорского реагирования.



**Татьяна Геннадьевна ВОЕВОДИНА,**  
доцент кафедры  
организации судебной  
и прокурорско-  
следственной  
деятельности  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических  
наук, доцент  
[tatvoevodina@msal.ru](mailto:tatvoevodina@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.91.3.045-050

**T. G. VOJEVODINA,**

Associate Professor of the Department of organization of judicial and prosecutorial  
investigative activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

[tatvoevodina@msal.ru](mailto:tatvoevodina@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Implementation of the function of prevention of juvenile delinquency in the activities of the Prosecutor's Office

**Abstract.** The article is devoted to the implementation by the prosecutor's office of a new crime prevention function introduced by the Federal Law of June 23, 2018 No. 182-FZ "On the fundamentals of the crime prevention system in the Russian Federation". The features of the legal regulation of the preventive activities of the prosecutor's office as a subject of crime prevention, the features of the application of prosecutorial response acts in the process of implementing this activity, and the forms of preventive impact are

© Т. Г. Воеводина, 2022

*examined. The preventive activities of the prosecutor in relation to minors are analyzed, ways to improve this activity are proposed. Conclusions are formulated on the need to improve the legal regulation of the preventive activities of the prosecutor's office with the introduction of specific proposals.*

**Keywords:** *function, crime prevention, prosecutorial supervision, minors, crime prevention system, crime prevention subject, forms of preventive influence, legal education, prosecutorial response acts.*

**Ф**едеральный закон от 23.06.2018 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 182-ФЗ) в деятельность органов прокуратуры официально ввел новую функцию — профилактика правонарушений.

В рамках данной деятельности Федеральный закон № 182-ФЗ определил полномочия прокурора, формы профилактического воздействия при осуществлении профилактики правонарушений, которые должны осуществляться в пределах компетенции, установленной Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон «О прокуратуре РФ») и другими федеральными законами Российской Федерации, поскольку такое право предоставлено прокурору<sup>1</sup>.

Одним из важнейших направлений профилактики правонарушений Федеральный закон № 182-ФЗ определил предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Данное направление включает достаточно большой перечень противоправных действий несовершеннолетних, в отношении которых осуществляется профилактическая работа прокурора, соответственно, здесь следует сказать о необходимости взаимодействия прокурора в рамках данной деятельности с органами и учреждениями, осуществляющими профилактическую работу с несовершеннолетними.

Фактически профилактическая работа в отношении несовершеннолетних проводится прокурорами уже на протяжении длительного периода времени с момента создания в мае 1922 г. советской прокуратуры и далее более целенаправленно после введения в органах прокуратуры штатных должностей прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов о несовершеннолетних (40-е гг. XX в.).

Данная работа имела целью предупредить правонарушения и в дальнейшем преступления со стороны несовершеннолетних. Особое значение придавалось профилактической беседе с несовершеннолетним, которая позволяла прокурору выявить необходимые звенья в цепи преступного деяния, причины противоправного поведения подростка, способствовала принятию своевременных и предупреждающих мер по защите прав несовершеннолетнего, оказанию ему необходимой и действенной помощи в трудной жизненной ситуации.

<sup>1</sup> Воеводина Т. Г. Взаимодействие науки о прокурорской деятельности и других юридических наук в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 47—52.

На наш взгляд, использование такой формы профилактического воздействия, как профилактическая беседа, остается крайне важной, и в настоящее время законодателем совершенно обоснованно принято решение о включении профилактической беседы в перечень форм профилактического воздействия в ст. 17 Федерального закона № 182-ФЗ. Профилактическая беседа используется прокурорами в рамках прокурорской деятельности. Несомненно, что реализация прокурорами такой формы профилактического воздействия, как профилактическая беседа, должна найти свое отражение и в соответствующем приказе Генерального прокурора РФ.

Особое значение имело принятие 24.06.1999 Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ). Хотя в нем и не предусмотрена профилактическая направленность деятельности прокурора, а закреплен надзор прокурора за исполнением указанного Федерального закона, однако определены органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые обязаны осуществлять профилактическую работу с несовершеннолетними и их семьями. Прокурор, осуществляя надзор за исполнением указанного Федерального закона, требует от органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществления ими профилактической работы в соответствии с установленными законом полномочиями.

Реализация в органах прокуратуры работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних проводится в соответствии с Федеральным законом № 182-ФЗ и организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ.

Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» надзор прокурора за исполнением законов, имеющих целью предупреждение преступлений, совершаемых несовершеннолетними либо в отношении несовершеннолетних, рассматривается как важнейшее и приоритетное направление прокурорской деятельности по противодействию преступности. В приказе содержится требование к прокурорам, касающееся реализации полного объема имеющихся полномочий по защите прав несовершеннолетних, предупреждению семейного неблагополучия, жестокого обращения с несовершеннолетними, ненадлежащего исполнения должностными лицами своих полномочий в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В ранее действовавшем приказе Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» содержалось требование о необходимости проведения прокурорами регулярных проверок исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, перечисленных в Федеральном законе № 120-ФЗ.

Данное указание было также закреплено и в новом приказе Генерального прокурора РФ от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и



законных интересов», в котором содержится требование для прокуроров в ходе проверок обращать внимание на принятие региональных и муниципальных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в соответствии с положениями Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р.

И в Федеральном законе № 182-ФЗ, и в Федеральном законе № 120-ФЗ употребляется такое понятие, как «система профилактики правонарушений», однако эти понятия в каждом из вышеназванных федеральных законов не идентичны.

Если в Федеральном законе № 120-ФЗ под системой профилактики правонарушений понимается совокупность субъектов профилактики правонарушений (к которым отнесены и органы прокуратуры Российской Федерации), лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений, то в Федеральном законе № 182-ФЗ систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних составляют органы и учреждения, перечисленные в ст. 4 данного Федерального закона. Органы прокуратуры Российской Федерации не включены в указанный перечень.

Полагаем, что, поскольку органы прокуратуры Российской Федерации как субъекты профилактики правонарушений согласно ст. 5 и ст. 9 Федерального закона № 182-ФЗ реализуют профилактическую функцию в соответствии с Законом «О прокуратуре РФ», и в пределах своей компетенции они не могут быть включены в перечень органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в отношении которых ими осуществляется надзор.

Вместе с тем реализация прокурором надзорной деятельности в рамках Федерального закона № 120-ФЗ и Федерального закона № 182-ФЗ различается.

Если в соответствии с п. 3 ст. 10 Федерального закона № 120-ФЗ прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а значит, реализует свои полномочия, предоставленные Законом «О прокуратуре РФ», в том числе посредством принятия мер прокурорского реагирования, то согласно Федеральному закону № 182-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений посредством реализации полномочий, предусмотренных ст. 9 указанного Федерального закона, осуществляя надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, и действуют в пределах своей компетенции как субъект профилактики, т.е. наряду с надзором осуществляют координацию деятельности и мониторинг в сфере профилактики правонарушений.

Отдельными учеными высказана жесткая позиция о том, что всю профилактическую деятельность прокурора следует рассматривать через призму Закона «О прокуратуре РФ»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Винокуров С. И.* Совершенствование понятийного аппарата в сфере предупреждения преступлений как условие повышения эффективности аналитического обеспечения

Генеральным прокурором РФ в приказе от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»» (далее — приказ ГП РФ № 119) разъяснены требования закона о полномочиях прокурора при реализации профилактической функции. Профилактические мероприятия прокурором осуществляются в соответствии с Федеральным законом № 182-ФЗ с учетом предусмотренных данным Федеральным законом основных направлений профилактики правонарушений, среди которых в соответствии с пп. 7 п. 1 ст. 6 указанного Закона предусмотрено такое направление профилактики правонарушений, как предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних.

В приказе ГП РФ № 119 указаны формы профилактического воздействия прокурора, среди которых: правовое просвещение и правовое информирование; объявление предостережения о недопустимости нарушения закона; внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих нарушению закона; осуществление мониторинга в сфере профилактики правонарушений; проведение координационных и межведомственных совещаний, семинаров; взаимодействие с иными субъектами профилактики правонарушений; осуществление анализа профилактической деятельности в органах прокуратуры по соответствующим направлениям; обобщение результатов мониторинга в сфере профилактики правонарушений и др.

Таким образом, Генеральным прокурором РФ среди актов прокурорского реагирования при осуществлении профилактической функции органами прокуратуры в соответствии с Федеральным законом № 182-ФЗ предлагается использовать прежде всего предостережение и представление, что соответствует положениям ст. 17 указанного Федерального закона, предусматривающего формы профилактического воздействия.

В связи с этим полагаем необходимым обратить внимание на различие в реализации надзорной функции органов прокуратуры в рамках Федерального закона № 182-ФЗ и Федерального закона № 120-ФЗ. Представляется целесообразным дополнить п. 2.1.12 приказа ГП РФ № 744 положениями о реализации прокурором надзорной функции при осуществлении профилактики правонарушений несовершеннолетних и об использовании прокурором таких актов прокурорского реагирования, как представление и предостережение при осуществлении профилактики правонарушений несовершеннолетних в рамках реализации полномочий прокурора в соответствии с Федеральным законом № 182-ФЗ.

На практике прокурорами реализуется в качестве меры реагирования требование прокурора об устранении нарушения закона. Представляется, что такое реагирование прокурора имеет право на существование, требование прокурора об устранении нарушений закона не идентично представлению, а предваряет его внесение в случае своего неисполнения.

---

прокурорской деятельности // Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры : сборник научных статей. М., 2017. С. 34.



По мнению ученых, закрепление за органами прокуратуры профилактики правонарушений посредством обеспечения надзора за исполнением законов необоснованно сужает роль органов прокуратуры в профилактической деятельности и, соответственно, требует совершенствования правового регулирования<sup>3</sup>.

Большое значение отводится деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию при осуществлении профилактики правонарушений. Данная работа отражена в приказе Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» (далее — приказ ГП РФ № 471), где указывается на необходимость рассматривать работу по правовому просвещению и правовому информированию как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений, в свою очередь, прокурорам предлагается сочетать правовое просвещение и правовое информирование с деятельностью по надзору за исполнением законов.

Полагаем важным в приказе ГП РФ № 471 указать на реализацию прокурорами правового просвещения и правового информирования как формы профилактического воздействия.

Кроме того, полагаем необходимым закрепить в приказах ГП РФ № 119 и № 471 такую форму профилактического воздействия в отношении несовершеннолетних, как профилактическая беседа. В своей надзорной деятельности прокуроры постоянно ее применяют.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что функция профилактики правонарушений, реализуемая органами прокуратуры, должна быть включена в ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ».

Вышеперечисленные предложения по совершенствованию правового регулирования в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, по нашему мнению, должны способствовать эффективности деятельности органов прокуратуры на данном направлении.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Винокуров С. И.* Совершенствование понятийного аппарата в сфере предупреждения преступлений как условие повышения эффективности аналитического обеспечения прокурорской деятельности // Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры : сборник научных статей. — М., 2017.
2. *Воеводина Т. Г.* Взаимодействие науки о прокурорской деятельности и других юридических наук в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 8.
3. *Ларьков А. Н., Раскина Т. В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений : монография. — М. : Проспект, 2021.

<sup>3</sup> *Ларьков А. Н., Раскина Т. В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений : монография. М. : Проспект, 2021. С. 46.