

Оригинальная статья / Original article

УДК 34.096

О правовой неурегулированности процедуры помещения по заявлению прокурора несовершеннолетних в специальные учебные учреждения закрытого типа**К. А. Сапронова^{1,2}** ✉

¹Российский государственный университет правосудия
ул. Новочеремушкинская 69, г. Москва 117418, Российская Федерация

²Прокуратура города Москвы
пл. Крестьянская Застава 1, г. Москва 109992, ГСП-2, Российская Федерация

✉ e-mail: ksalai@mail.ru

Резюме

Актуальность. Статья посвящена актуальной проблеме направления подростков в учебные учреждения закрытого типа по заявлению прокурора вне уголовно-правовой сферы. Анализ действующего законодательства, регулирующего правоотношения в данной сфере, указывает на правовую неурегулированность данной процедуры.

Целью работы является исследование порядка направления подростков в учебные учреждения закрытого типа по инициативе прокурора.

Задачи исследования состоят в выявлении и научном анализе проблем процедуры помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа по заявлению прокурора.

Методология. В процессе работы над исследованием использовались аналитический, сравнительно-правовой научные методы исследования, а также метод правового моделирования, показавшие, что действующим законодательством не урегулирована процедура помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа, и позволившие определить меры, направленные на совершенствование российского законодательства в сфере регламентирования деятельности правоохранительных органов.

Результаты исследования выявили пробелы в действующем законодательстве, регламентирующем порядок помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа по заявлению прокурора, в части отсутствия регламентации порядка проведения медицинского, в частности психиатрического, освидетельствования и комплексного обследования психолого-медико-педагогической комиссией рассматриваемой категории несовершеннолетних при направлении материалов в суд прокурором.

Вывод. В статье формулируется вывод о необходимости внесения соответствующих изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, которые бы устранили правовую неопределенность данной процедуры.

Ключевые слова: прокурорская деятельность; заявление прокурора; несовершеннолетние; порядок помещения; специальные учебные учреждения закрытого типа.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Сапронова К. А. О правовой неурегулированности процедуры помещения по заявлению прокурора несовершеннолетних в специальные учебные учреждения закрытого типа // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2021. Т. 11, № 2. С. 80–87.

Поступила в редакцию 31.01.2021

Принята к публикации 02.03.2021

Опубликована 26.04.2021

With Regard to the Legal Uncertainty of the Procedure for the Placement of Juveniles in Special Closed Educational Institutions, at the Request of the Prosecutor

Kseniya A. Sapronova^{1,2} ✉

¹Russian State University of Justice
69 Novocheremushkinskaya str., Moscow 17418, Russian Federation

²Moscow Prosecutor's Office
1 Krestyanskaya Zastava square, Moscow 109992, GSP-2, Russian Federation

✉ e-mail: ksalai@mail.ru

Abstract

Relevance. The item is devoted an actual problem of placing juveniles in educational institutions of closed type by application of the Prosecutor. Analysis of the current legislation regulating legal relations in this area indicates the legal uncertainty this procedure at the request of the Prosecutor.

The purpose of the work is to study the procedure for placing juveniles in educational institutions at the request of the Prosecutor.

The objectives of the study are to identify and scientifically analyze the problems of the procedure for placing juveniles in special educational institutions at the request of the Prosecutor.

Methodology In the process of work on the study, analytical, comparative legal scientific research methods were used, as well as the method of legal modeling, which showed that the current legislation does not regulate the procedure for placing adolescents in closed educational institutions and made it possible to determine measures aimed to improve Russian legislation in the field of regulation of the activities of law enforcement agencies.

The results of the study revealed gaps in the legislation governing the placement of juveniles in special teaching and educational institution to the Prosecutor in the absence of regulation on the procedure of medical, including psychiatric examination and comprehensive examination of psychological-medical-pedagogical Commission of the category of minors at direction of materials in court by the Prosecutor.

Conclusion. The article concludes that it is indispensably to make appropriate changes to the law that would allow us to overcome the statutory uncertainty of this procedure.

Keywords: procuratorial activities; application of the prosecutor; minors; placement in special closed educational institutions.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Sapronova K. A. With Regard to the Legal Uncertainty of the Procedure for the Placement of Juveniles in Special Closed Educational Institutions, at the Request of the Prosecutor. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* = *Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2021; 11(2): 80–87. (In Russ.)

Received 31.01.2021

Accepted 02.03.2021

Published 26.04.2021

Введение

В международном праве и отечественном законодательстве закреплён приоритет интересов, прав и благополучия детей во всех сферах общественной и государственной жизни. Учитывая, что несовершеннолетние являются наиболее

незащищенной категорией населения, их права и интересы находятся под особой защитой государства.

Важнейшей задачей деятельности по защите прав несовершеннолетних является своевременное предупреждение нарушений их законных интересов и

прав, выявление и устранение их причин и условий, а также деятельность, направленная на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних [1, с. 5].

Отношения, затрагивающие вопросы деятельности в сфере предотвращения противозаконного поведения подростков, регламентируются Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее – Федеральный закон №120-ФЗ).

Органы прокуратуры в названной деятельности участвуют в пределах компетенции в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными законами и ведомственными нормативными актами [2, с. 316].

Методология

В ходе исследования использованы аналитический и сравнительно-правовой научные методы исследования, метод правового моделирования.

Анализ основных положений нормативных актов, регламентирующих процедуру помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа, в частности Федерального закона № 120-ФЗ, а также норм гражданско-процессуального права, в сфере административного судопроизводства показал, что действующим законодательством не урегулирована процедура рассмотрения заявлений данной категории вне уголовно-правовой сферы.

Сравнение правового регулирования схожих по своей природе процедур принудительного помещения граждан в различные государственные учреждения позволяет сделать вывод об отнесении

данной категории дел к сфере административного судопроизводства.

Указанное обосновывает необходимость дополнения правовых положений, определяющих процедуру помещения лиц, не достигших совершеннолетия, в учебные учреждения закрытого типа по заявлению прокурора, а также в целях ее детальной регламентации внесение изменений в отдельные нормативно-правовые акты.

Метод правового моделирования позволил определить меры, направленные на совершенствование российского законодательства в сфере регламентации деятельности органов прокуратуры, административного судопроизводства, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Результаты и их обсуждение

Несмотря на важность профилактической роли органов прокуратуры в указанной деятельности до настоящего момента остается в значительной степени неопределенной процедура помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа по инициативе прокурора [3, с. 59–60; 4, с. 56].

Одним из способов предотвращения противоправных действий несовершеннолетних, их ресоциализации является применение к ним в предусмотренных законодательством случаях принудительных мер воспитательного воздействия с целью общей и частной превенции.

Помещение лиц, нуждающихся в особом педагогическом подходе, в учебные учреждения закрытого типа представляет собой одну из принудительных мер воспитательного воздействия [5; 6].

Категории подростков, которые могут быть помещены в рассматриваемые учреждения, перечислены в ч. 4 ст. 15 Федерального закона №120-ФЗ.

Решение о помещении подростков в специальные учреждения, освобожденных судом от наказания, принимается в

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23509/ (дата обращения: 28.12.2020).

соответствии с положениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Порядок помещения подростков в учреждения закрытого типа в иных случаях регулируется положениями Федерального закона № 120-ФЗ. Согласно пп. 4, 5 ст. 15 данного закона направить соответствующие материалы в суд для рассмотрения вопроса о возможности помещения подростка в специальное учреждение могут органы прокуратуры.

Обязательным условием помещения в специальные учреждения закрытого типа не подлежащих уголовной ответственности подростков является отсутствие у них заболеваний, препятствующих содержанию и обучению в данных учреждениях, которые перечислены в Постановлении Правительства РФ от 11.07.2002 № 518¹.

В целях разрешения вопроса о возможности обучения и содержания несовершеннолетних в учебных учреждениях закрытого типа они подлежат медицинскому освидетельствованию при наличии добровольного согласия ребенка в возрасте старше 15 лет согласно нормам п. 3 ст. 26 Федерального закона №120-ФЗ, а при его отсутствии – на основании решения суда. Если подросток и (или) его законные представители отказываются от проведения освидетельствования, закон предусматривает возможность направления прокурором в суд заявления о его принудительном проведении.

Федеральным законом №120-ФЗ также определен перечень документов, предоставляемых в суд для разрешения вопроса о возможности направления подростков в учебные учреждения закрытого

типа, а также сроки их подачи и рассмотрения судом указанного вопроса.

Вместе с тем на практике возникают сложности с определением порядка рассмотрения данных материалов судом, формой соответствующего заявления [7].

До 2015 г. прокурорами направление таких материалов препровождалось заявлением, содержащим отсылку к нормам Федерального закона № 120-ФЗ, и рассматривались они как судьями, специализировавшимися на рассмотрении уголовных дел, так и судьями административной практики, что не соответствует правовой природе исследуемых правоотношений. Как отмечает С. А. Ламинцева, несовершеннолетние данной категории не являются субъектами уголовно-правовых отношений. Правовая неурегулированность судебной процедуры рассмотрения данных материалов обусловила отсутствие единообразной практики [8, с. 32].

Учитывая, что помещение подростков в учебные учреждения закрытого типа возникает при реализации административных властных требований к физическим лицам и в определенной степени ограничивает их свободу, в соответствии со ст. 1, 17 Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ) указанная процедура должна осуществляться по правилам административного судопроизводства [9; 10].

Такая позиция соответствует подходу, отраженному в обзоре судебной практики Верховного Суда². В частности, в обзоре указано, что рассмотрение дела о помещении несовершеннолетнего в учебное учреждение закрытого типа осуществляется по нормам КАС РФ.

Однако КАС РФ порядок подачи прокурором административного искового заявления о рассмотрении вопроса о воз-

¹ Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа: постановление Правительства РФ от 11.07.2002 № 518. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37622/ (дата обращения: 28.12.2020).

² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2018): [утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294792/ (дата обращения: 28.12.2020).

возможности помещения подростков в учебные учреждения закрытого типа, а также процедуру рассмотрения судом указанной категории дел не регламентировал. Учитывая изложенное, необходимым видится внесение соответствующих изменений в КАС РФ.

Верховным Судом РФ в 2018 г. в Государственную Думу внесен законопроект о внесении изменений в КАС РФ и Федеральный закон № 120-ФЗ (далее – проект). Проектом предусматривается дополнение КАС РФ отдельной главой о нахождении несовершеннолетних в учреждениях рассматриваемого типа.

Таким образом, дела о помещении подростков в учебные учреждения закрытого типа будут отнесены к административным делам, подлежащим рассмотрению судами в порядке судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам.

Также проект предусматривает изменение Федерального закона № 120-ФЗ, включающее обращение прокурора в суд для разрешения вопроса о помещении указанной категории подростков в специальные учреждения, о проведении их медицинского освидетельствования в добровольном порядке посредством подачи именно административного искового заявления. Указанные изменения позволят устранить существующую правовую неопределенность процедуры помещения несовершеннолетних в специализированные учреждения.

Вместе с тем остается неразрешенным вопрос о порядке проведения медицинского, а также психиатрического освидетельствования и комплексного обследования психолого-медико-педагогической комиссией рассматриваемой категории несовершеннолетних при направлении материалов в суд прокурором. Согласно ст. 26 Федерального закона № 120-ФЗ данные обязательные обследования проводятся на основании «поста-

новления» прокурора в целях разрешения вопроса о возможности помещения подростков в рассматриваемые специализированные учреждения.

Однако возможность вынесения прокурором указанных постановлений и их форма не регламентированы Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными законами или ведомственными нормативными актами. Кроме того, учитывая, что применение рассматриваемых мер влечет за собой значительное ограничение прав несовершеннолетних, представляется целесообразным отнесение полномочий по предъявлению административных исковых заявлений о помещении лиц в учебные учреждения закрытого типа к исключительной компетенции органов прокуратуры.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего научного и правового осмысления процедуры направления прокурором материалов о помещении несовершеннолетних в учебные учреждения закрытого типа в суд и совершенствования действующего законодательства.

Выводы

В этой связи представляется необходимым дополнение Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ст. 8.1 «Участие в профилактике правонарушений» следующего содержания:

«1. Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений в порядке, предусмотренном соответствующими федеральными законами в пределах компетенции.

2. В сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних прокурор в случаях, предусмотренным законом, обеспечивает на основании своего постановления проведение медицинского освидетельствования несовершеннолетнего для последующего рассмотрения вопроса о его направлении в учебное учреждение закрытого типа».

Также следует дополнить приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» п. 10.4 (и соответствующим приложением) в следующей редакции:

«10.4. Обеспечить действенный надзор за исполнением законодательства, регламентирующим порядок помещения несовершеннолетних в учебные учреждения закрытого типа.

При подготовке прокурором административного заявления о помещении несовершеннолетнего в учебное учреждение закрытого типа устанавливать наличие (отсутствие) обстоятельств, препятствующих его содержанию в учреждениях данного типа.

В этих целях организовывать проведение медицинского освидетельствования путем вынесения соответствующего постановления по форме согласно приложению к настоящему приказу.

При отсутствии согласия указанных лиц разрешать вопрос о недобровольном проведении медицинского освидетельствования в судебном порядке».

Кроме того, видится целесообразным изменение редакции абз. 1 ч. 1 ст. 285¹⁶ КАС РФ, изложенной в проекте, в части установления срока рассмотрения административного искового заявления судом не в один месяц, а в десять дней; исключение слов «органом внутренних дел» в ч. 2, 7 ст. 285¹³.

Список литературы

1. Беженцев А. А. Эволюция отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 2. С. 3–6.
2. Винокуров А. Ю. Работа прокурора по предупреждению правонарушений // Прокурорский надзор / под общ. ред. О. С. Капинус. 3-е изд. М.: Юрайт, 2016. Т. 2. С. 313–319.
3. Воеводина Т. Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62.
4. Гулягин А. Ю., Бозоян А. О. Несовершенство правового регулирования статуса прокурора как координатора и субъекта профилактики правонарушений // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 55–58.
5. Скрипченко Н. Ю. История становления и развития законодательства, регулирующего помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа // Право и образование. 2014. № 10. С. 150–159.
6. Шестакова Е. В. Роль центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа в системе профилактики правонарушений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42). С. 200–206.
7. Корягина С. А. Актуальные проблемы назначения принудительных мер воспитательного воздействия // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 1 (15). С. 82–88.
8. Ламинцева С. А. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа // Российское правосудие. 2016. № 11. С. 28–46.

9. Николук В. В., Марковичева Е. В. Решение судом вопросов, связанных с направлением несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа: уголовно-процессуальные и организационно-правовые проблемы // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 428. С. 230–235. DOI: 10.17223/15617793/428/31

10. Направление несовершеннолетних осужденных в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа / И. Г. Смирнова, В. В. Николук, Е. В. Марковичева, О. В. Качалова // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 5. С. 837–845.

References

1. Bezhencev A. A. Evolyuciya otechestvennyh gosudarstvennyh organov po profilaktike beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih [Evolution of domestic state bodies for the prevention of neglect and juvenile delinquency]. *Voprosy yuvenal'noj yusticii = Issues of Juvenile Justice*, 2013, no. 2, pp. 3–6.

2. Vinokurov A. Yu. Rabota prokurora po preduprezhdeniyu pravonarushenij [The work of the prosecutor on the prevention of offenses]. *Prokurorskiy nadzor [Prosecutor's supervision]*; ed. by O. S. Kapinus. 3th ed. Moscow, Yurajt Publ., 2016, vol. 2, pp. 313–319.

3. Voevodina T. G. Profilaktika pravonarushenij i prokurorskiy nadzor: problematichnye novelly zakonodatel'stva [Prevention of offenses and prosecutor's supervision: problematic novelties of legislation]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and Economics*, 2016, no. 9, pp. 58–62.

4. Gulyagin A. Yu., Bozoyan A. O. Nesovershenstvo pravovogo regulirovaniya statusa prokurora kak koordinatora i sub"ekta profilaktiki pravonarushenij [Imperfection of the legal regulation of the prosecutor's status as a coordinator and subject of crime prevention]. *Rossiyskaya yusticiya = Russian Justice*, 2017, no. 8, pp. 55–58.

5. Skripchenko N. Yu. Istoriya stanovleniya i razvitiya zakonodatel'stva, reguliruyushchego pomeshchenie nesovershennoletnego v special'noe uchebno-vospitatel'noe uchrezhdenie zakrytogo tipa [The history of the formation and development of legislation regulating the placement of a minor in a special educational institution of a closed type]. *Pravo i obrazovanie = Law and Education*, 2014, no. 10, pp. 150–159.

6. Shestakova E. V. Rol' centrov vremennogo soderzhaniya nesovershennoletnih pravonarushitelej i special'nyh uchebno-vospitatel'nyh uchrezhdenij zakrytogo tipa v sisteme profilaktiki pravonarushenij [The role of temporary detention centers for juvenile delinquents and special closed-type educational institutions in the system of crime prevention]. *Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika = Legal science and law enforcement practice*, 2017, no. 4 (42), pp. 200–206.

7. Koryagina S. A. Aktual'nye problemy naznacheniya prinuditel'nyh mer vospitatel'nogo vozdejstviya [Actual problems of assignment of compulsory measures of educational influence]. *Sibirskie ugolovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya = Siberian criminal-procedural and criminalistic readings*, 2017, no. 1 (15), pp. 82–88.

8. Lamineva S. A. O nekotoryh voprosah, vznikayushchih pri rassmotrenii sudami del o pomeshchenii nesovershennoletnih v centry vremennogo soderzhaniya dlya nesovershennoletnih pravonarushitelej i v special'nye uchebno-vospitatel'nye uchrezhdeniya zakrytogo tipa [On some issues that arise when courts consider cases involving the placement of minors in tem-

porary detention centers for juvenile delinquents and in special educational institutions of a closed type]. *Rossiiskoe pravosudie* = *Russian Justice*, 2016, no. 11, pp. 28–46.

9. Nikolyuk V. V., Markovicheva E. V. Reshenie sudom voprosov, svyazannyh s napravleniem nesovershennoletnego v special'noe uchebno-vospitatel'noe uchrezhdenie zakrytogo tipa: ugolovno-processual'nye i organizacionno-pravovye problem [The court's decision on issues related to the placement of a minor in a special educational institution of a closed type: criminal procedure and organizational and legal problems]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* = *Bulletin of Tomsk State University*, 2018, no. 428, pp. 230–235. DOI: 10.17223/15617793/428/31

10. Smirnova I. G., Nikolyuk V. V., Markovicheva E. V., Kachalova O. V. Napravlenie nesovershennoletnih osuzhdennyh v special'nye uchebno-vospitatel'nye uchrezhdeniya zakrytogo tipa [Referral of convicted minors to special closed educational institutions]. *Vserossiiskij kriminologicheskii zhurnal* = *All-Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 5, pp. 837–845.

Информация об авторе / Information about the Author

Сапронова Ксения Андреевна, аспирант, Российский государственный университет правосудия, прокурор отдела управления прокуратуры города Москвы, г. Москва, Российская Федерация
e-mail: ksalai@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1475-9889

Kseniya A. Sapronova, Post-Graduate Student, Russian State University of Justice, Prosecutor of the Moscow Prosecutor's Office, Moscow, Russian Federation
e-mail: ksalai@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1475-9889