Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

|  |
| --- |
| Подготовлен для системы КонсультантПлюс |

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 23 ИЮНЯ 2016 Г. N

182-ФЗ "ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Материал подготовлен с использованием правовых актов

по состоянию на 28 декабря 2016 года

А.Н. ЖЕРЕБЦОВ, Ю.В. ПОМОГАЛОВА, М.В. СМОЛЯРОВ

Авторы:

Жеребцов Алексей Николаевич - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России, автор научных публикаций в сфере административного права, в том числе комментариев к федеральным законам (в частности, ФЗ "О порядке отбывания административного ареста", гл. 27 КоАП РФ);

Помогалова Юлия Викторовна - кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН России, автор научных публикаций в сфере административного права, в том числе комментариев к федеральным законам (в частности, Закону РФ "О милиции", ФЗ "О порядке отбывания административного ареста", гл. 27 КоАП РФ);

Смоляров Максим Владимирович - старший преподаватель кафедры правовых и гуманитарных дисциплин Московского университета им. С.Ю. Витте.

В настоящем постатейном комментарии к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" проводится анализ правовых норм, регламентирующих правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

В комментарии анализируются подзаконные нормативные правовые акты, принятые для обеспечения функционирования системы профилактики правонарушений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Данный комментарий может быть полезен гражданам, интересующимся проблемами профилактики правонарушений в Российской Федерации, государственным и муниципальным служащим, научным и практическим работниками правоохранительных органов, преподавателям и студентам юридических вузов и факультетов.

При подготовке настоящего издания использованы нормативно-правовые акты по состоянию на **28 декабря 2016 г.**

Список сокращений

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.);

АПК РФ - Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ;

БК РФ - Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ;

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ);

ГПК РФ - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ;

ЖК РФ - Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ;

КАС РФ - Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ;

КоАП РФ - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ;

ТК РФ - Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ;

УИК РФ - Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ;

УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ;

УПК РФ - Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ;

Закон РФ "О средствах массовой информации" - Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации";

ФЗ "О государственной социальной помощи" - Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи";

ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" - Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах";

ФЗ "О некоммерческих организациях" - Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

ФЗ "О полиции" - Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции";

ФЗ "О прокуратуре РФ" - Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации";

ФЗ "О противодействии коррупции" - Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции";

ФЗ "О противодействии терроризму" - Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму";

ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" - Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности";

ФЗ "О Следственном комитете РФ" - Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации";

ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ" - Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";

ФЗ "О стратегическом планировании в РФ" - Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации";

ФЗ "О федеральной службе безопасности" - Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности";

ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" - Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы";

ФЗ "Об общественных объединениях" - Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях";

ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" - Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" - Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних";

ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ" - Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации";

ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" - Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации";

ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" - Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка".

|  |  |
| --- | --- |
| 23 июня 2016 года | N 182-ФЗ |

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОСНОВАХ

СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 1

**1.** Часть 1 комментируемой статьи определяет **предмет регулирования комментируемого** **Закона**. Предмет регулирования любого закона представляет собой сферу общественных отношений, которые регламентируются его нормами. Такими общественными отношениями применительно к настоящему Федеральному закону являются **отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации**, т.е. многообразные общественные отношения, возникающие и осуществляемые в связи реализацией мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также общественные отношения, связанные с оказанием воспитательного воздействия на лиц, находящихся на территории Российской Федерации, в целях недопущения совершения ими правонарушений или антиобщественного поведения.

**Субъектами общественных отношений**, входящих в состав предмета правового регулирования комментируемого Закона, являются субъекты профилактики правонарушений, а также лица, участвующие в профилактике правонарушений.

К числу **субъектов профилактики** ст. 5 комментируемого Закона относит:

1) федеральные органы исполнительной власти;

2) органы прокуратуры РФ;

3) следственные органы Следственного комитета РФ;

4) органы государственной власти субъектов РФ;

5) органы местного самоуправления.

К числу **лиц, участвующих в профилактике правонарушений**, комментируемый Закон относит граждан, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений. Данные субъекты являются обязательными субъектами регулируемых комментируемым Законом правоотношений.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи определяет **цели правового регулирования настоящего Федерального** **закона**. Норма данной статьи устанавливает следующие цели правового регулирования общественных отношений в сфере профилактики правонарушений:

1) **формирование правовой и организационной основы системы профилактики правонарушений** - данная цель предполагает законодательное формирование правовых и организационных основ профилактики правонарушений **(о понятии системы профилактики правонарушений см.** [**п. 3 комментария к ст. 2**](#P151)**)**.

Под **правовой основой** формирования системы профилактики правонарушений следует понимать правовое регулирование отношений в сфере профилактики правонарушений, осуществляемое комментируемым Законом, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Под **организационной основой** формирования системы профилактики правонарушений следует понимать создание системы субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, определение их правового статуса, порядка наделения их материальными ресурсами, необходимыми для выполнения поставленных перед ними задач.

Собственно организационную основу профилактики правонарушений составляют действия субъектов профилактики и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений:

- по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятию мер по их устранению;

- по реализации федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, в том числе привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, развитие правовой грамотности и правосознания населения Российской Федерации;

2) **установление общих правил функционирования системы профилактики правонарушений** - данная цель тесно связана с предыдущей целью правового регулирования общественных отношений в сфере профилактики правонарушений. Она реализуется посредством нормативно-правового регулирования настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъектов РФ, иными нормативно-правовыми актами общественных отношений, возникающих в процессе функционирования системы профилактики правонарушений;

3) **закрепление основных принципов функционирования системы профилактики правонарушений** - эта цель предполагает формирование системы принципов профилактики правонарушений, которые устанавливаются в ст. 4 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 4**](#P278)**)**.

Под **основными принципами профилактики правонарушений** следует понимать основополагающие начала и идеи, базовые положения и правила, лежащие в основе нормативно-правового регулирования профилактики правонарушений, деятельности субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, по реализации предоставленных им полномочий в данной сфере, формирования системы профилактики правонарушений;

4) **определение направлений, видов профилактики правонарушений** - данная цель предопределяет функции субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике, и виды профилактических мероприятий, осуществляемых в Российской Федерации.

**Функции** субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике, представляют собой направления деятельности указанных субъектов по решению задач и достижению цели профилактики правонарушений. Функции в этой связи выступают определенным ориентиром деятельности субъектов профилактики правонарушений и иных осуществляющих ее лиц, определяют сферу общественных отношений, в которых указанные субъекты должны осуществлять деятельность по профилактике правонарушений.

Комментируемый Закон определяет две основные группы **видов профилактики правонарушений**: общая и индивидуальная профилактика правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 15**](#P903)**)**;

5) **определение форм профилактического воздействия на объекты профилактической деятельности** - данная цель предполагает законодательное закрепление системы форм профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 17**](#P1031)**)**.

Под **формой профилактики правонарушения** следует понимать способ и прием воздействия субъектов профилактики и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на объект профилактического воздействия **(см.** [**комментарий к ст. 28**](#P1946)**)**;

6) **закрепление полномочий, прав и обязанностей субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений**, - данная цель предполагает необходимость законодательного закрепления правового статуса субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

**Правовой статус** есть комплексная и базовая юридическая категория, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного человека и их коллективов, предусматривающая наделение указанных субъектов соответствующими правами и обязанностями. Законодательное закрепление правового статуса субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, является необходимым условием их эффективного функционирования при реализации задач, предусмотренных комментируемой статьей, для достижения целей правового регулирования системы профилактики правонарушений.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Комментарий к статье 2

Комментируемая статья посвящена законодательному закреплению основных дефиниций (определений) понятий, используемых в настоящем Федеральном законе и иных законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, регулирующих систему профилактики правонарушений в Российской Федерации.

**1.** Понятие **"правонарушение"** законодатель определил как преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность.

Представляется, что данный подход к определению понятия "правонарушение" является весьма общим, не позволяющим полноценно определить данный термин. В современной доктрине права **правонарушение** определяется как общественно опасное (общественно вредное), противоправное, виновное и наказуемое деяние (действие или бездействие), посягающее на охраняемые законом общественные отношения. Из данного определения следует, что правонарушение характеризуется следующими признаками:

а) **общественной опасностью (общественной вредностью)** деяния (действия или бездействия) - данный признак свидетельствует, что указанное деяние (действие или бездействие) является опасным или вредным для общественных отношений. При этом **общественная опасность** является высшей степенью вреда, причиненного общественным отношениям, что позволяет законодателю отнести данное деяние к преступлению и перечень их видов установить в УК РФ. **Общественно вредными** признаются все иные противоправные деяния, которые законодатель относит к административным правонарушениям, дисциплинарным и служебно-дисциплинарным проступкам, гражданско-правовым правонарушениям и материальным правонарушениям (правонарушениям, выразившимся в причинении вреда работодателю работником или работнику работодателем);

б) **противоправностью деяния (действия или бездействия)** - данный признак указывает на то, что правонарушение есть деяние (действие или бездействие), противоречащее норме права или являющееся злоупотреблением правом. Содержание противоправности и его границ и пределы устанавливаются государством, его органами посредством закрепления их в законе. Под злоупотреблением правом следует понимать действие, прямо не закрепленное в законе как запрещенное, но совершенное субъектом во вред другим лицам (ст. 10 ГК РФ);

в) **деяние (действие или бездействие) совершено виновно** - данный признак свидетельствует, что противоправное деяние (действие или бездействие) совершено субъектом в форме умысла или неосторожности. Деяние совершено **умышленно**, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Противоправное деяние совершенно **неосторожно**, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть;

г) **деяние (действие или бездействие) подлежит наказанию в размере, установленном санкцией нормы закона,** - данный признак означает, что правонарушение признается таковым при условии, что за его совершение законом установлена мера юридической ответственности, закрепленная в санкции законодательной нормы.

Как видно из приведенного легального определения правонарушения, таковым признается лишь **преступление** или **административное правонарушение**, влекущее уголовную или административную ответственность. Это означает, что правонарушением по смыслу комментируемой нормы не признаются дисциплинарные проступки, служебно-дисциплинарные проступки, гражданско-правовые и материальные деликты. На указанные виды правонарушений действие комментируемого Закона не распространяется.

В настоящее время действующее законодательство следующим образом определяет **преступление**: это виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ).

**Административным правонарушением** (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ) признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Действующее законодательство не дает легального определения понятий уголовной и административной ответственности. Вместе с тем правонарушение (преступление или административное правонарушение) является фактическим основанием возникновения указанных видов юридической ответственности. Это положение, в частности, вытекает из положений ст. 8 УК РФ, где предусматривается положение, в соответствии с которым основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ. Данная норма, кроме фактического основания - преступления, предусматривает и юридическое основание указанного вида юридической ответственности - состав преступления, закрепленный в статьях Особенной части УК РФ.

Действующий КоАП РФ не содержит специальной нормы об основаниях возникновения административной ответственности, но из толкования положений ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ следует, что такими основаниями являются фактическое и юридическое основания, т.е. административная ответственность возникает за противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) - административное правонарушение, установленное в КоАП РФ или законе субъекта РФ об административных правонарушениях.

**2.** Комментируемый Закон закрепляет легальную дефиницию понятия "**профилактика правонарушений**", понимая под ней **совокупность:**

а) **мер социального характера:** меры социального характера, направленные на профилактику правонарушений, представляют собой установленные комментируемым Законом мероприятия, проводимые субъектами профилактики правонарушений и иными лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в предусмотренных формах. В этой связи к мерам профилактики правонарушений социального характера следует отнести:

- правовое просвещение и правовое информирование **(см.** [**комментарий к ст. 18**](#P1060)**)**;

- социальную адаптацию правонарушителей **(см.** [**комментарий к ст. 24**](#P1482)**)**;

- ресоциализацию правонарушителей **(см.** [**комментарий к ст. 25**](#P1765)**)**;

- социальную реабилитацию лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации **(см.** [**комментарий к ст. 26**](#P1827)**)**;

- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми **(см.** [**комментарий к ст. 27**](#P1880)**)**.

Указанные меры профилактического воздействия предусмотрены соответственно п. п. 1, 7, 8, 9, 10 ч. 1 ст. 17 комментируемого Закона. Очевидно, что приведенные социальные меры профилактики правонарушений являются по своему характеру социально-правовыми и осуществляются не правоохранительными органами.

Так, согласно ст. 13 комментируемого Закона в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. п. 1, 7 - 10 ч. 1 ст. 17 комментируемого Закона, могут реализовывать свои права в сфере профилактики правонарушений лица, участвующие в профилактике правонарушений, а также общественные объединения и иные организации.

В соответствии с ч. 2 ст. 17 комментируемого Закона должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять в пределах установленной компетенции профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. п. 2 - 6 ч. 1 указанной нормы;

б) **мер правового характера:** меры правового характера, направленные на профилактику правонарушений, образуют систему юридических мероприятий, применяемых системой правоохранительных и иных органов государственной власти, которым предоставлено такое право законодательством Российской Федерации, направленную на профилактику правонарушений **(см.** [**п. 2 комментария к ст. 17**](#P1045)**)**.

Так, в соответствии с ФЗ "О прокуратуре РФ" прокурор в целях профилактики правонарушений может вносить протест на незаконный правовой акт, представление об устранении нарушений закона, выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предостережение в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях;

в) **мер организационного характера:** данный вид мер профилактики правонарушений характеризуется формированием структуры субъектов, на которых возлагается обязанность по профилактике правонарушений. Такими организационными мерами являются меры по созданию системы субъектов профилактики правонарушений. В соответствии с ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона такими субъектами являются: федеральные органы исполнительной власти; органы прокуратуры РФ; следственные органы Следственного комитета РФ; органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Они осуществляют свою деятельность по профилактике правонарушений в пределах полномочий, определенных комментируемым Законом и иными федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Организационными мерами профилактики правонарушений являются также меры по вовлечению в деятельность по профилактике правонарушений граждан, общественных объединений и иных организаций, оказывающих помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с комментируемым Законом и другими федеральными законами;

г) **мер информационного характера:** меры профилактики правонарушений информационного характера предполагают использование средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет для профилактики правонарушений. При этом субъекты профилактики правонарушений, указанные в ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона, вправе осуществлять в средствах массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления, публикацию материалов об их деятельности в сфере профилактики правонарушений. Данные публикации должны осуществляться в соответствии с Законом РФ "О средствах массовой информации".

Реализация мер информационного характера для профилактики правонарушений в целях обеспечения публичности и открытости профилактики правонарушений субъектами, указанными в ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона, и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, может осуществляться путем размещения информации об их деятельности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет посредством создания специальных сайтов, также в соответствии с законодательством РФ могут использоваться официальные сайты органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления;

д) **мер иного характера:** меры профилактики правонарушений иного характера могут иметь, в частности, политическую, экономическую, миграционную и культурную направленность. Указание на подобные меры в комментируемой статье свидетельствует лишь о том, что система мер профилактики правонарушений не может быть однозначно установленной и предполагает применение иных мер профилактического характера.

Так, согласно данным Главного управления МВД России по г. Москве, в 2012 г. на долю граждан стран ближнего и дальнего зарубежья приходилось 8 тыс. совершенных преступлений, что составило 17% от общего числа раскрытых преступлений, в том числе 2145 - категории тяжких и особо тяжких. В 2013 г. направлены в суд или прекращены по нереабилитирующим основаниям уголовные дела по 26 536 преступлениям, совершенным не жителями Москвы, из них 10 658 преступлений совершено жителями ближнего и 113 - дальнего зарубежья. Жителями ближнего зарубежья совершено 3 233 тяжких и особо тяжких преступления, в том числе 66 убийств и покушений на убийства, 125 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 86 изнасилований, 2 389 краж, 957 грабежей, 395 разбоев, 813 мошенничеств <1>. Приведенные данные свидетельствуют об актуальности формирования и развития мер по предупреждению правонарушений миграционного характера. Так, М.В. Волокитина справедливо отмечает, что "методы борьбы с преступностью мигрантов многоаспектны. С одной стороны, нужно развивать международное сотрудничество в этом направлении, стремиться к гармонизации и унификации миграционного законодательства. С другой стороны, необходимы целенаправленные меры на ограничение многочисленного притока мигрантов, а также разработка стратегии борьбы и профилактики незаконной миграции" <2>.

--------------------------------

<1> Информация с официального сайта Главного управления МВД России по г. Москве. URL: https://77.мвд.рф/SMI/Otchet\_Glavnogo\_upravlenija\_MVD\_Rossii\_p; https://77.мвд.рф/Dejatelnost/rezultati/2013-god (дата обращения: 20.12.2016).

<2> Волокитина М.В. Борьба с преступностью мигрантов в России и за рубежом // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. N 1. С. 12 - 16.

Указанные выше меры профилактики правонарушений **должны быть направлены на**:

1) **выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений:** данное направление осуществления мер профилактического характера является одним из ключевых. Оно предполагает осуществление деятельности по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений. В одном из комментариев к КоАП РФ отмечается, что "причины административного правонарушения - это действия (бездействие), обстоятельства и условия либо их сочетание, которые привели к административному правонарушению. Например, причиной совершения многих административных правонарушений является состояние алкогольного или наркотического опьянения граждан. Условия совершения административного правонарушения - это обстоятельства, от которых зависит совершение административного правонарушения, либо факторы, облегчающие его совершение (например, дорожные условия, сопутствующие дорожно-транспортному происшествию)" <3>;

--------------------------------

<3> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. Б.В. Россинского. М.: Редакция "Российской газеты", 2015.

2) **устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений:** другим направлением применения мер профилактики правонарушений является применение мер социального, правового, организационного и иного характера для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений (преступлений и административных правонарушений). Устранение указанных причин и условий осуществляется субъектами профилактики правонарушений, иными лицами, участвующими в профилактике правонарушений. Кроме этого, обязанность по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, может быть возложена судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении, на соответствующие организации и соответствующих должностных лиц (ст. 29.13 КоАП РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление;

3) **оказание воспитательного воздействия на лиц:** третьим направлением осуществления мер профилактики правонарушений является применение мер социального, правового, организационного и иного характера к лицам в целях недопущения совершения ими правонарушений и антиобщественного поведения.

**Воспитание** понимается как процесс систематического и целенаправленного воздействия на человека, на его духовное и физическое развитие в целях подготовки его к производственной, общественной (социальной) и культурной деятельности. Воспитание человека - это сложный и непрерывный процесс, включающий в себя умственное развитие человека, идейно-политическое обучение и образование, профессиональную подготовку. Именно воспитание является важным направлением профилактики правонарушений, заключающимся в формировании правового сознания и правовой культуры как лиц, не совершавших правонарушения, так и лиц, ранее совершивших правонарушения посредством правового просвещения и правового информирования **(см.** [**комментарий к ст. 18**](#P1060)**)**.

Воспитательное воздействие должно быть направлено на достижение следующих целей:

а) **недопущение совершения правонарушений** - данная цель является целью превентивной, направленной на предупреждение совершения правонарушений. Выделяются общая и специальная превенция:

- общее недопущение (предупреждение) правонарушений касается всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации;

- специальное недопущение (предупреждение) правонарушений касается конкретного субъекта, совершившего правонарушение или имеющего возможность совершить его в будущем, - лиц с маргинальным типом поведения, например находящихся на профилактическом учете **(см.** [**комментарий к ст. 21**](#P1166)**)**;

б) **недопущение антиобщественного поведения (см.** [**п. 6 комментария к настоящей статье**](#P192)**)**.

**3.** Комментируемый Закон устанавливает легальную дефиницию понятия **"система профилактики правонарушений"**, под которой законодатель предлагает понимать совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений.

Данное определение позволяет признать, что система профилактики правонарушений складывается из следующих элементов, позволяющих раскрыть содержание рассматриваемой дефиниции:

а) субъектов профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)**;

б) лиц, участвующих в профилактике правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 13**](#P773)**)**;

в) мер профилактики правонарушений **(см.** [**п. 2 комментария к настоящей статье**](#P117)**)**;

г) основ координации деятельности в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 30**](#P2031)**)**;

д) мониторинга в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 32**](#P2108)**)**.

В науке предлагаются иные подходы к определению **государственной системы профилактики правонарушений** как "системы государственных органов власти, органов местного самоуправления, бизнес-сообществ, общественных формирований и граждан, осуществляющих комплекс программно-целевых мер в социальной, правовой и экономической сферах, направленных на предупреждение преступлений и иных правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению" <4>. Данное определение не имеет существенного отличия от легального подхода к формулированию понятия "система профилактики правонарушений", указанного в комментируемой статье.

--------------------------------

<4> Нехорошева С.С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2016. С. 140.

**4.** Пункт 4 комментируемой статьи определяет понятие **"лица, участвующие в профилактике правонарушений"**. Данная дефиниция устанавливает круг лиц, которые субъектами профилактики правонарушения не являются, но участвуют в данной деятельности в пределах, установленных нормами комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 13**](#P773)**)**. К числу указанных лиц (субъектов общественных отношений по профилактике правонарушений) законодатель относит:

1) **граждан Российской Федерации** - то есть лиц, которые в соответствии с положениями Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" имеют устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 указанного Закона);

2) **общественные объединения** - в соответствии со ст. 5 ФЗ "Об общественных объединениях" под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Кроме этого, в соответствии со ст. 11 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, вправе участвовать в деятельности **общественных объединений правоохранительной направленности**, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица.

**Общественным объединением правоохранительной направленности** признается не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка. Общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр. Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

а) **содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка** - под содействием в охране общественного порядка следует понимать оказание гражданами Российской Федерации и общественными объединениями правоохранительной направленности помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах;

б) **участие в предупреждении и пресечении правонарушений** - данное направление деятельности общественных объединений правоохранительной направленности предполагает осуществление ими превентивной деятельности, т.е. направленной на недопущение совершения правонарушений в будущем, а также пресечение уже совершаемых правонарушений;

в) **распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах** - данное направление деятельности является одной из форм деятельности по профилактике правонарушений, предусмотренных ст. ст. 18 и 19 комментируемого Закона.

Решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимаются гражданами Российской Федерации на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - органов государственной власти соответствующего субъекта РФ, если законом соответствующего субъекта РФ не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

3) **иные организации** - к числу иных организаций, относимых к лицам, участвующим в профилактике правонарушений, следует отнести организации, созданные в соответствии с ФЗ "О некоммерческих организациях". Так, в соответствии со ст. 2 указанного Закона **некоммерческой организацией** является организация, не имеющая цели извлечения прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками организации. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения следующих целей: а) социальных; б) благотворительных; в) культурных; г) образовательных; д) научных; е) управленческих; ж) охраны здоровья граждан; з) развития физической культуры и спорта; и) удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан; к) защиты прав, законных интересов граждан и организаций; л) разрешения споров и конфликтов; м) оказания юридической помощи; н) иных целей, направленных на достижение общественных благ.

В соответствии с ч. 2.1 ст. 2 указанного Федерального закона на государственную поддержку со стороны органов государственной власти и местного самоуправления могут претендовать социально ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в сфере профилактики правонарушений, по следующим направлениям:

а) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина (п. 6 ст. 31.1 указанного Закона);

б) профилактика социально опасных форм поведения граждан (п. 7 ст. 31.1);

в) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (п. 10 ст. 31.1);

г) социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов (п. 15 ст. 31.1);

д) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ (п. 16 ст. 31.1).

К числу иных организаций, участвующих в профилактике правонарушений, следует также отнести **организации социального обслуживания (см.** [**п. 5 комментария к настоящей статье**](#P180)**)**.

**Основной целью деятельности** указанных лиц является оказание помощи (содействия) субъектам профилактики правонарушений, круг которых определен в ст. 5 комментируемого Закона. Лица, участвующие в профилактике правонарушений, осуществляют свою деятельность в рамках и объеме тех прав в сфере профилактики правонарушений, которые предоставлены им в соответствии с положениями комментируемого Закона и другими федеральными законами **(см.** [**комментарий к ст. 13**](#P773)**)**.

**5.** Пункт 5 комментируемой статьи дает определение понятия **"организация социального обслуживания"**. В соответствии с предложенной дефиницией социальным обслуживанием занимается специализированная организация, которая осуществляет деятельность по предоставлению:

- **социально-бытовых услуг** - услуг, направленных на поддержание жизнедеятельности получателя услуг в быту;

- **социально-медицинских услуг** - услуг, направленных на поддержание и сохранение здоровья получателей социальных услуг путем организации ухода, оказания содействия в проведении оздоровительных мероприятий, систематического наблюдения за получателями социальных услуг для выявления отклонений в состоянии их здоровья;

- **социально-психологических услуг** - услуг, предусматривающих оказание помощи в коррекции психологического состояния получателей социальных услуг для адаптации в социальной среде;

- **социально-педагогических услуг** - услуг, направленных на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, формирование у них позитивных интересов, оказание помощи семье в воспитании детей;

- **социально-трудовых услуг** - услуг, направленных на оказание помощи в трудоустройстве и в решении иных проблем, связанных с трудовой адаптацией, содействие трудоустройству и трудовой адаптации молодежи, матерей с детьми, инвалидов, граждан пожилого возраста, лиц, освободившихся из мест заключения;

- **социально-правовых услуг** - услуг, направленных на оказание консультативной правовой помощи, представление интересов в органах государственной власти, прокуратуре и суде, информационно-правовых услуг объектам профилактики правонарушений;

- **иных социальных услуг** - к числу иных социальных услуг, которые могут быть оказаны в сфере профилактики правонарушений, можно отнести деятельность по профилактике социально значимых заболеваний, курения, алкоголизма, наркомании, включая просвещение и информирование граждан о факторах риска для их здоровья, формирование мотивации к ведению здорового образа жизни, деятельность по оказанию услуг, направленных на медико-социальную реабилитацию лиц с алкогольной, наркотической или иной токсической зависимостью <5>.

--------------------------------

<5> См.: Указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. N 398 "Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг".

Организации социального обслуживания участвуют в правоотношениях по профилактике правонарушений в качестве лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и могут быть отнесены к числу иных организаций, участвующих в профилактике правонарушений.

**6.** Пункт 6 комментируемой статьи приводит легальное определение понятия "**антиобщественного поведение**" - под ним законодатель понимает действия физического лица, не влекущие за собой административную или уголовную ответственность, но нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. В данной дефиниции выделяется два ключевых аспекта антиобщественного поведения:

1) оно **не влечет применения административной или уголовной ответственности**. Это означает, что данное поведение не нарушает действующего законодательства или норм иных правовых актов;

2) оно **нарушает общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц**.

**Нарушением общепризнанных норм поведения и морали** признается совершенное на почве явного неуважения к обществу и общепринятым нормам морали деяние, когда поведение виновного является открытым вызовом общественному порядку и обусловлено желанием противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное к ним отношение **(****п. 12** **Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. N 1 "О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)")**. Под **моралью** понимается принятая в обществе система норм, идеалов, принципов и их выражение в реальной жизни и поведении людей. Мораль проявляется в осмыслении человеком противоположности добра и зла.

**Нарушение прав и законных интересов лица** будет считаться антиобщественным поведением, если закон не устанавливает за такое нарушение уголовную или административную ответственность. При этом под **правом лица** следует понимать установленное в законе или ином нормативном правовом акте правомочие действовать или воздержаться от действия определенным образом. Под **законным интересом** следует понимать закрепленное в правовой норме либо вытекающее из ее смысла и гарантированное государством юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

**7.** Предложенная законодателем дефиниция понятия **"мониторинг в сфере профилактики правонарушений"** определяет данное явление как систему, складывающуюся из следующих действий:

- **наблюдение за состоянием профилактики правонарушений** - данную деятельность осуществляют субъекты профилактики правонарушений в пределах предоставленной им компетенции **(см.** [**комментарий к ст. 32**](#P2108)**)**;

- **анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений,** - данное направление мониторинга предполагает проведение субъектами профилактики правонарушений детального анализа фактов и обстоятельств, являющихся причинами и условиями совершения правонарушений. Анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушения, представляет собой метод исследования, характеризующийся выделением и изучением отдельных частей, способствующих совершению правонарушения;

- **прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений,** - данное направление представляет собой специальное научное исследование конкретных перспектив дальнейшего развития причин и условий, способствующих совершению правонарушений, для целей применения полученных знаний в практической деятельности субъектов профилактики;

- **оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений** представляет собой сравнение достигнутых результатов в профилактике правонарушений с планируемыми последствиями.

Статья 3. Правовая основа системы профилактики правонарушений

Комментарий к статье 3

**1.** Часть 1 комментируемой статьи определяет **нормативно-правовые основы системы профилактики правонарушений в Российской Федерации**.

В соответствии с положениями рассматриваемой правовой нормы нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в сфере профилактики правонарушений, осуществляется различными видами законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых как на федеральном и региональном (субъекты РФ) уровнях, так и на муниципальном уровне. Значимое место в системе нормативно-правового регулирования системы профилактики правонарушений в Российской Федерации занимают общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. Это означает, что нормативно-правовое регулирование рассматриваемых правоотношений осуществляется всеми уровнями публичной власти: федеральными органами государственной власти, органами государственной субъектов РФ и органами местного самоуправления в пределах предоставленных им законодательных полномочий.

Комментируемая норма определяет следующие базовые виды нормативных правовых актов, направленных на профилактику правонарушений в Российской Федерации:

1) **Конституция** **РФ**. Основной Закон России содержит большое количество норм, направленных на закрепление конституционных основ профилактики правонарушений, в частности:

- ч. 2 ст. 21 предусматривает, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;

- ч. 2 ст. 29 закрепляет положение, в соответствии с которым не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства;

- ст. 48 провозглашает, что каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения;

- ст. 49 провозглашает принцип презумпции невиновности, в соответствии с которым каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;

- ст. 52 закрепляет, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба;

2) **общепризнанные принципы и нормы международного права** - в соответствии с п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" под **общепризнанными принципами международного права** следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. В свою очередь, в указанном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ под **общепризнанной нормой международного права** понимается правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного;

3) **международные договоры РФ** - согласно п. "а" ст. 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" под **международным договором РФ** следует понимать международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (например, конвенция, пакт, соглашение и т.п.). Данное определение имплементировано в указанный Закон из ст. 1 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. Проблемам предупреждения преступлений посвящено большое количество как многосторонних, так двухсторонних международных договоров, в которых участвует Российская Федерация. Так, ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. предусматривает, что данная Конвенция применяется для предупреждения преступлений, указанных в ее ст. ст. 5, 6, 8 и 23, а также серьезных преступлений, если эти преступления носят транснациональный характер и совершены при участии организованной преступной группы.

Проблемам предупреждения отдельных видов преступлений посвящены и иные многосторонние международные договоры с участием Российской Федерации:

- Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г.;

- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 г.;

- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, от 23 сентября 1971 г.;

- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 г.;

- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г.;

- Конвенция о физической защите ядерного материала от 26 октября 1979 г.;

- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, от 24 февраля 1988 г.;

- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, от 10 марта 1988 г.;

- Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, от 10 марта 1988 г.;

- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г. и другие;

4) **нормы уголовного законодательства Российской Федерации** - в соответствии со ст. 2 УК РФ задачами данного Закона являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений. Как видно из приведенных положений, в обобщенном смысле задачами уголовного законодательства РФ являются охрана наиболее важных общественных отношений и предупреждение преступлений, совершаемых в Российской Федерации и за ее пределами гражданами РФ;

5) **нормы законодательства РФ об административных правонарушениях** - ст. 1.2 КоАП РФ в качестве задач законодательства об административных правонарушениях выделяет защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, охрану здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. Здесь следует признать, что, как и в уголовном законодательстве, можно выделить в обобщенном виде две основные задачи: защиту и охрану наиболее важных общественных отношений и предупреждение административных правонарушений;

6) кроме указанных базовых нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере профилактики правонарушений, следует выделить:

а) **федеральные конституционные законы** - в частности, они регулируют вопросы, связанные с профилактикой правонарушений, возникающие при введении чрезвычайного и военного положения.

В соответствии с положениями Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации. Обеспечение достижения поставленной цели чрезвычайного положения осуществляется в том числе посредством предупреждения правонарушений на территории, где оно введено.

В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" на территории, где введено военное положение, могут вводиться меры по обеспечению режима военного положения. Эти меры могут быть направлены в том числе и на предупреждение правонарушений на указанной территории. Так, в соответствии с п. 1 ч. 2 указанной статьи могут вводиться меры, направленные на усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды. Пункт 12 ч. 2 ст. 7 указанного Федерального конституционного закона допускает запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

б) **комментируемый** **Закон** - данный Закон является базовым законодательным актом, регламентирующим правоотношения в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 1**](#P72)**)**;

в) **иные федеральные законы**, в частности:

- УПК РФ предусматривает необходимость осуществлять профилактику правонарушений как на досудебных стадиях уголовного процесса, так и в ходе судебного разбирательства по уголовному делу. В этой связи профилактику преступлений осуществляют органы предварительного расследования преступлений, что является составной частью общегосударственной задачи профилактики правонарушений в России. Несмотря на то что данную процессуальную функцию следователи, дознаватели выполняют наряду со своими основными обязанностями по расследованию преступлений, в условиях нестабильной криминогенной обстановки, роста в ряде регионов рецидивной преступности она является не менее важной. Об этом свидетельствует и тот факт, что выявление обстоятельств, способствующих совершению преступления, является обязанностью лица, производящего расследование. Такие обстоятельства УПК РФ включены в перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию (ч. 2 ст. 73 УПК РФ). По сути, они составляют самостоятельный предмет доказывания, и их установление всегда обязательно в такой же мере, как и установление других фактов, относящихся к данному делу. Поэтому данная процессуальная функция является для следователя обязательной <6>;

--------------------------------

<6> См.: Кукушкин Ю.А. Общие вопросы организации следственной работы. Волгоград, 1978. С. 37.

- в соответствии с ч. 1 ст. 8 ФЗ "О прокуратуре РФ" Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов;

- ч. 1 ст. 1 УИК РФ отмечает, что уголовно-исполнительное законодательство РФ имеет своими целями исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами;

- в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 2 ФЗ "О полиции" основным направлением деятельности полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; ч. 3 ст. 10 устанавливает, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка; п. 10 ст. 12 Закона предусматривает обязанность полиции осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом;

- ФЗ "О Следственном комитете РФ" предусматривает участие руководителя Следственного комитета РФ в координационных совещаниях по вопросам борьбы с преступностью;

г) принятые в соответствии с законами **нормативно-правовые акты Президента РФ** - Президентом РФ принимается большое количество нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений законодательства в сфере профилактики правонарушений.

Так, например, Указом Президента РФ от 18 сентября 1993 г. N 1390 "О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации", действовавшим в то время, Министерству внутренних дел РФ, Министерству безопасности РФ, Государственному таможенному комитету РФ с участием других заинтересованных министерств и ведомств было поручено:

- осуществить в регионах со сложной криминогенной обстановкой согласованные целевые операции по пресечению деятельности бандитских формирований, организованных преступных сообществ, занимающихся контрабандой, незаконным оборотом оружия, наркотиков и совершающих иные тяжкие преступления, терроризирующие население;

- активно использовать в этих целях специальные моторизованные воинские части, а также соединения и воинские части оперативного назначения внутренних войск;

- принять действенные меры по пресечению фактов контрабанды оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, бронетехники, наркотиков через Государственную границу РФ, а также из зон вооруженных конфликтов;

- усилить режимные требования на предприятиях - изготовителях оружия и боеприпасов.

Национальный план противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147, предусматривает, в частности, необходимость повышения эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов РФ, активизации деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 14 ноября 2013 г. N Пр-2685, предусмотрела, что при обеспечении общественной безопасности на долгосрочную перспективу следует исходить из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер:

- по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, а также других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации;

- по профилактике социальных и межнациональных конфликтов;

- по предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

- по совершенствованию государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности;

- по развитию международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий;

д) принятые в соответствии с законами **нормативные правовые акты Правительства РФ** - Правительством РФ принимается большое количество нормативных правовых актов в сфере безопасности и охраны правопорядка (например, Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. N 1085 "О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений", Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 "О федеральном государственном пожарном надзоре" и другие). Все эти подзаконные нормативные правовые акты в той или иной степени регламентируют правоотношения в сфере профилактики правонарушений;

е) принятые в соответствии с законами **нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти** - среди подобного рода нормативных правовых актов следует выделить Приказ Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы". В соответствии с указанным документом предусматривается, что он регламентирует порядок организации и проведения мероприятий по профилактике правонарушений среди осужденных, подозреваемых и обвиняемых, отбывающих наказание и содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы. Основной целью профилактической работы является недопущение правонарушений со стороны лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, посредством системы профилактических мероприятий.

В соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции", утвердившим Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, одним из основных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Федеральными органами исполнительной власти принимались и могут быть приняты в дальнейшем также иные подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в сфере профилактики правонарушений;

- **законы субъектов РФ** - в соответствии с п. 4 ст. 5 комментируемого Закона органы государственной власти субъектов РФ являются субъектами профилактики правонарушений, а в соответствии со ст. 7 комментируемого Закона органы государственной власти субъектов РФ в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в соответствии с требованиями бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ в сфере стратегического планирования разрабатывают государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P420)**)**. Это означает, что представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ принимают законодательные акты, направленные на профилактику правонарушений в субъекте РФ.

В субъектах могут быть приняты законы, посвященные вопросам профилактики правонарушений в целом (например, Областной закон Новгородской области от 12 июля 2007 г. N 138-ОЗ "О профилактике правонарушений в Новгородской области", Закон Тамбовской области от 3 октября 2007 г. N 265-З "О профилактике правонарушений в Тамбовской области") либо ее отдельным аспектам. Например, одно из направлений правового регулирования профилактики правонарушений в региональном законодательстве демонстрирует принятие в Краснодарском крае Закона Краснодарского края от 11 марта 2016 г. N 3355-КЗ "Об основных направлениях профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Краснодарского края";

- **другие нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ** - правовое регулирование профилактики правонарушений на территории субъектов РФ осуществляется и нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, например, постановлением Администрации Алтайского края от 19 декабря 2014 г. N 573 утверждена Государственная программа Алтайского края "Обеспечение прав граждан и их безопасности" на 2015 - 2020 годы, предусматривающая меры по профилактике правонарушений. Данное право указанным органам предоставляется в соответствии с положениями ст. 7 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P420)**)**;

- **муниципальные правовые акты** - в соответствии со ст. 14 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" органы местного самоуправления участвуют в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения; создают условия для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; обеспечивают первичные меры пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения. Реализуя указанные вопросы местного значения, органы местного самоуправления принимают муниципальные нормативные правовые акты в соответствии с положениями ст. 7 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

**2.** Часть 2 комментируемой статьи устанавливает положение, в соответствии с которым **особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами**. Это означает, что в Российской Федерации могут приниматься специальные федеральные законы, регламентирующие отдельные направления профилактики правонарушений или особенности профилактики отдельных видов правонарушений. К числу подобного рода федеральных законов следует отнести:

1) ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", который регламентирует общественные отношения по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая представляет собой систему 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;

2) ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", который определяет в качестве основных направлений противодействия экстремистской деятельности: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц;

3) ФЗ "О противодействии коррупции", который регламентирует общественные отношения по противодействию коррупции, т.е. деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений;

4) ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", который регламентирует в том числе общественные отношения по профилактике наркомании как совокупности мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании. В числе прочих к таким мероприятиям относится проведение антинаркотической пропаганды, т.е. пропаганды здорового образа жизни, в том числе физической культуры и спорта, направленной на формирование в обществе негативного отношения к наркомании.

Законодательное регулирование особенностей профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений может осуществляться и иными федеральными законами, например ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы".

Статья 4. Принципы профилактики правонарушений

Комментарий к статье 4

Под **принципами права** в теоретико-правовой науке понимаются "руководящие идеи (начала, основы), лежащие в праве и определяющие содержание и направленность правового регулирования" <7>. **Принципы профилактики правонарушений** находят закрепление в комментируемой статье и представляют собой руководящие начала, лежащие в основе нормативно-правового регулирования общественных отношений по профилактике правонарушений и определяющие содержание и направленность такого правового регулирования. К числу таких принципов комментируемая норма относит:

--------------------------------

<7> Оксамытный В.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Камерон, 2010. С. 342.

1) **принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина** при осуществлении профилактики правонарушений - данный принцип вытекает из норм современного международного права, где в Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничестве в Европе от 1 августа 1975 г. отмечается, что права человека и основные его свободы имеют всеобщее значение. Одновременно ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. предусматривает, что участвующее в пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые международным правом, без какого бы то ни было различия. Осуществляя общую и индивидуальную профилактику правонарушений в формах, определенных в ст. 17 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 17**](#P1031)**)**, субъекты профилактики **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)** не должны совершать действия, которые бы нарушали или ограничивали права, свободы и законные интересы человека и гражданина. Кроме приведенного, следует отметить, что, поскольку рассматриваемый принцип лежит в основе правового регулирования профилактики правонарушений в РФ, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ). Это положение касается и нормативных положений комментируемого Закона;

2) **принцип законности** - данный принцип предполагает, что субъекты профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)** осуществляют свою деятельность в точном соответствии с положениями комментируемого Закона и иных федеральных законов, регламентирующих правоотношения в области профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений **(см.** [**комментарий к ч. 2 ст. 3**](#P266)**)**. Любое ограничение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, что вытекает из положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Субъектам профилактики правонарушений запрещается совершать какие-либо действия, направленные на подстрекательство или побуждение объекта профилактики правонарушений в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий. При осуществлении общей и индивидуальной профилактики правонарушений в установленных комментируемым законом формах субъекты профилактики правонарушений могут применять меры государственного принуждения только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Обеспечение принципа законности при осуществлении профилактики правонарушений осуществляется посредством проведения государственного контроля за данной деятельностью вышестоящими субъектами профилактики правонарушений и прокурорского надзора в соответствии с ФЗ "О прокуратуре РФ";

3) **принцип обеспечения системности и единства подходов** при осуществлении профилактики правонарушений - данный принцип позволяет формировать единые подходы к нормативно-правовому регулированию видов, оснований, форм и мер профилактики правонарушений, правового статуса субъектов, осуществляющих профилактику правонарушений, а также координации и мониторингу данной деятельности. Это позволяет признать, что данные элементы образуют единую государственную систему профилактики правонарушений в Российской Федерации, которая понимается как совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений. Данная система применима и для профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений, определяемых иными соответствующими федеральными законами. Единство системы профилактики правонарушений заключается в том, что каждый из приведенных элементов системы профилактики не может функционировать самостоятельно, они существуют во взаимодействии с другими элементами системы профилактики правонарушений, являются взаимодополняющими;

4) **принцип открытости, непрерывности, последовательности, своевременности, объективности, достаточности и научной обоснованности принимаемых мер** профилактики правонарушений - этот принцип определяет законодательные основы применения мер профилактики правонарушений, которые закреплены в ч. 2 ст. 6 комментируемого Закона **(см.** [**п. 2 комментария к ст. 6**](#P382)**)**. Данные меры должны применяться субъектами профилактики правонарушений на основе **открытости**, т.е. гласно, при необходимости с освещением в средствах массовой информации. **Непрерывность** применения мер профилактики правонарушений заключается в том, что эта деятельность субъектов профилактики правонарушений должна осуществляться на постоянной основе, в каждодневной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Реализация мер профилактики должна осуществляться **последовательно и своевременно**, что означает учет вида профилактики правонарушений и форм ее осуществления. **Своевременность** применения мер профилактики предполагает их реализацию с целью достижения наибольшего превентивного результата. **Объективность и достаточность** применения мер профилактики правонарушений означает необходимость применения тех мер профилактики, которые наиболее эффективно позволят достичь профилактического результата. При этом необходимо осуществлять экономию мер профилактики правонарушений, т.е. применять лишь те меры, которые действительно позволят достичь нужного результата. **Научная обоснованность** применения мер профилактики правонарушений заключается в выработке научных рекомендаций, обосновывающих применение тех или иных мер профилактики для достижения конкретной профилактической цели, а также методики применения тех или иных мер профилактики правонарушений для максимального достижения эффективного результата;

5) **принцип компетентности** при осуществлении профилактики правонарушений - данный принцип имеет два аспекта. Во-первых, компетентность осуществления профилактики правонарушений означает необходимость специальной подготовки должностных лиц субъектов профилактики правонарушений, занимающихся данной деятельностью. Во-вторых, применение видов, форм и мер профилактики правонарушений должно осуществляться субъектами профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)**, уполномоченными применять те или иные виды, формы и меры профилактики правонарушений. При этом ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ч. 2 ст. 5**](#P324)**)** устанавливает, что субъекты профилактики правонарушений осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной комментируемым законом и другими федеральными законами, регулирующими отдельные сферы профилактики правонарушений;

6) **принцип ответственности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина** - приведенный принцип предусматривает, что осуществление профилактики правонарушений обеспечивается посредством установления юридической ответственности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц. Данная ответственность фактически может возникнуть лишь за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий в сфере профилактики правонарушения. Она может быть уголовной, административной, служебно-дисциплинарной.

Статья 5. Субъекты профилактики правонарушений

Комментарий к статье 5

**1.** Часть 1 комментируемой статьи определяет **систему субъектов профилактики правонарушений**. В процессе осуществления профилактики правонарушений возникают многообразные общественные отношения, и обязательным элементом структуры этих отношения являются их субъекты. К числу таких органов комментируемая норма относит:

1) **федеральные органы исполнительной власти** - они занимают ключевое место в системе субъектов профилактики правонарушений.

Среди них необходимо выделить **Министерство внутренних дел РФ** (далее - МВД России), которое в соответствии с п. п. 9, 14, 15, 20, 27, 49 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248, наделяется следующими полномочиями в сфере профилактики правонарушений:

- разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

- выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

- принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

- участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации;

- организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий;

- организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации, а также специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- организует участие органов внутренних дел в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

- обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России.

Аналогичные полномочия предоставляются и территориальным органам МВД России Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 249 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации".

Основные направления деятельности полиции определены в п. 1 ст. 2 ФЗ "О полиции".

В соответствии с п. 3 Положения о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868, к функциям **Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий** (далее - МЧС России) относятся:

- предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера, спасение людей при этих чрезвычайных ситуациях;

- предупреждение и тушение пожаров на объектах, критически важных для безопасности Российской Федерации, других особо важных пожароопасных объектах, объектах федеральной собственности, особо ценных объектах культурного наследия России, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей;

- предупреждение и тушение пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях.

В соответствии с п. 39 Положения о Министерстве обороны РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. N 1082, на **Минобороны РФ** возлагается обязанность по укреплению правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, участию в обеспечении законности в Вооруженных Силах, а также осуществлению в пределах своей компетенции противодействия преступности.

В соответствии с п. 21 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313, **Минюсту РФ** предоставляются полномочия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию Российской Федерации с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Отдельными полномочиями по предупреждению правонарушений в пределах предоставленных полномочий наделяются и другие федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации;

2) **органы прокуратуры Российской Федерации** - они образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 ФЗ "О прокуратуре РФ"). В соответствии со ст. 8 указанного Закона прокурор осуществляет **координацию деятельности по борьбе с преступностью**. В соответствии с п. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567, целью координации деятельности по борьбе с преступностью является повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации правоохранительными органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Координация деятельности по борьбе с преступностью осуществляется в отношении органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета РФ и других правоохранительных органов. К числу иных правоохранительных органов можно отнести, например, военную полицию, действующую в соответствии с Уставом Военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 25 марта 2015 г. N 161;

3) **следственные органы Следственного комитета РФ** - в соответствии с ч. 1 ст. 5 ФЗ "О Следственном комитете РФ" Следственный комитет является единой федеральной централизованной системой следственных органов и учреждений Следственного комитета и действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета. Одновременно в соответствии с положениями п. 4 ч. 4 ст. 1 ФЗ "О Следственном комитете РФ" Следственный комитет в числе прочих задач решает задачи организации и осуществления в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятия мер по устранению таких обстоятельств. Эти положения свидетельствуют, что Следственный комитет и подчиненные ему следственные органы Следственного комитета в качестве одной из основных задач своей деятельности реализуют не только задачи, но и основные функции профилактики правонарушений в Российской Федерации;

4) **органы государственной власти субъектов РФ** - в соответствии с п. п. "б" и "з" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы профилактики правонарушений относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Это обстоятельство позволяет признать, что на уровне субъекта РФ органы исполнительной власти наделяются полномочиями в сфере профилактики правонарушений, что в том числе подтверждается положениями ст. 7 настоящего Федерального закона **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P418)**)**. По смыслу действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ высшие органы исполнительной власти субъекта РФ осуществляют установленные конституцией (уставом) субъекта РФ полномочия и иные полномочия, определенные федеральным законодательством. Таким законом в настоящее время является комментируемый Закон;

5) **органы местного самоуправления** - в соответствии со ст. 14 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" органы местного самоуправления осуществляют:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.

В соответствии с положениями ст. 7 комментируемого Закона органы местного самоуправления разрабатывают программы профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P420)**)**.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи предусматривает, что субъекты системы субъектов профилактики правонарушений, предусмотренной в ч. 1 комментируемой статьи, осуществляют профилактику правонарушений **в пределах** той **компетенции**, которая установлена им комментируемым Законом и другими федеральными законами. Следует отметить, что компетенция федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления по профилактике правонарушений закрепляется **в положениях об указанных органах** исполнительной власти, а также **в уставах муниципальных образований**. В этой связи комментируемая норма весьма ограниченно определяет нормативно-правовую основу компетенции субъектов профилактики правонарушений.

Статья 6. Основные направления профилактики правонарушений

Комментарий к статье 6

**1.** Часть 1 комментируемой статьи определяет комплекс **основных направлений деятельности субъектов профилактики правонарушений**, указанных в ст. 5 настоящего Федерального закона **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)**, по профилактике правонарушений в Российской Федерации. Следует отметить, что в современной юридической науке на доктринальном уровне признается, что направление или основное направление деятельности органов государственной власти и иных субъектов публично-правовых отношений понимается как нормативно установленная функция указанных субъектов <8>. В этой связи основные направления деятельности по профилактике правонарушений следует определять как **функции, возлагаемые на субъектов профилактики правонарушений**. В числе таких функций законодателем называются:

--------------------------------

<8> См., например: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. М.: Юстицинформ, 2005. С. 28.

1) **функция защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств** является первой и важнейшей функцией профилактики правонарушений. Данная функция не только возлагается на систему субъектов профилактики правонарушений, но и является конституционной функцией Российского государства, основываясь на положениях ст. 2 и других Конституции РФ. Кроме этого, данная функция находит отражение как в норме комментируемого Закона, так и в п. 1 ч. 1 ст. 2 ФЗ "О полиции", иных федеральных законах, законах субъектов РФ и подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность различных правоохранительных органов Российской Федерации. Так, по мнению Ю.П. Шевченко и И.А. Косицина, "анализ множества нормативных правовых актов показывает, что такая защита (иногда обозначаемая как борьба с правонарушениями, противодействие им и т.п.) состоит в комплексе государственных властных мер: предупреждении, выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании правонарушений. Следует отметить, что в полной мере воздействие комплекса указанных мер осуществляется лишь в отношении преступлений. Иные же противоправные посягательства, предусмотренные административным, гражданским и другим (налоговым, бюджетным и пр.) законодательством, обеспечены государственной защитой в меньшей степени. К мерам, применяемым для борьбы с другими посягательствами, можно отнести лишь предупреждение, пресечение и расследование правонарушений. Выявление и раскрытие в полном объеме можно с уверенностью отнести только к борьбе с деяниями, предусмотренными уголовным законодательством" <9>. В этой связи следует признать, что реализация данной функции осуществляется посредством не только правовых мер, которые содержатся в ч. 2 комментируемой статьи, но и мер уголовно-процессуального, административно-процессуального, гражданско-процессуального законодательства, что существенно расширяет возможности субъектов профилактики правонарушений в реализации закрепленной за ними функции защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств;

--------------------------------

<9> Шевченко Ю.П., Косицин И.А. Состояние защищенности общества от противоправных посягательств (административно-правовой аспект) // Административное право и процесс. 2016. N 1. С. 42.

2) **функция предупреждения правонарушений** заключается в превенции правонарушений, которая может носить общий и специальный характер. Общая превенция правонарушений заключается в предупреждении правонарушений любыми членами общества, склонными к их совершению. Специальная превенция заключается в предупреждении правонарушений лицом, привлекаемым к юридической ответственности за совершенное правонарушение (уголовной или административной ответственности). Приведенная функция имеет нормативное выражение не только в комментируемой норме, но и в нормах иных законодательных актов. Так, ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 43 УК РФ предусматривают, что к задачам, решаемым уголовным законом и уголовным наказанием, относится предупреждение преступлений как вида правонарушений. Статья 1.2, ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ содержат те же положения. При этом в п. 1 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ предусматривается такой вид административного наказания, как предупреждение. Его следует отличать от функции правоохранительных органов. Наказанием признается мера государственно-властного воздействия, применяемая к правонарушителю за совершенное им административное правонарушение;

3) **функция развития системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений**, - выделенная функция реализуется в соответствии с положениями ст. 21 настоящего Федерального закона **(см.** [**комментарий к ст. 21**](#P1166)**)**. В настоящее время профилактический учет лиц, склонных к совершению правонарушений, осуществляет участковый уполномоченный полиции в соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции". В соответствии с п. 63 указанного подзаконного нормативного правового акта **профилактическому учету подлежат**:

- лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (т.е. поднадзорные лица) (п. 26 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции"; ст. 50 ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах"; ст. 3 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"; п. 8 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утв. Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. N 818);

- лица, больные алкоголизмом или наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации и представляющие опасность для окружающих (п. 35 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции");

- лиц, совершившие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющие опасность для окружающих (п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции").

- лица, совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий (п. 8 ч. 3 ст. 17 ФЗ "О полиции"; ч. 4 ст. 17 Федерального закона от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях");

- лица, входящие в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;

- лица, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача;

4) **функция охраны общественного порядка**, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий, - приведенная функция профилактики правонарушений реализуется не только субъектами профилактики правонарушений, но и общественностью. Реализация данной функции возлагается на:

- органы полиции (ч. 1 ст. 1 ФЗ "О полиции");

- войска национальной гвардии (п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации");

- органы исполнительной власти, компетентные в области противодействия терроризму, определенные в Постановлении Правительства РФ от 4 мая 2008 г. N 333 "О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму" (п. 3 ст. 11 ФЗ "О противодействии терроризму");

- Межведомственный оперативный штаб по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, созданный Указом Президента РФ от 7 июля 2016 г. N 324 "Об образовании межведомственного оперативного штаба по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года" (ст. 13 Федерального закона от 7 июня 2013 г. N 108-ФЗ "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации");

- внештатных сотрудников полиции, общественные объединения правоохранительной направленности (ст. 8 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка") и др.;

5) **функция обеспечения общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности,** - обеспечение общественной безопасности как функция профилактики правонарушений осуществляется теми же субъектами, которые приведены в качестве субъектов, обеспечивающих охрану общественного порядка. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" обеспечение безопасности дорожного движения осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и владельцы частных автомобильных дорог. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. N 16-ФЗ "О транспортной безопасности" обеспечение транспортной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законодательством, также обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков. В свою очередь, субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчик вправе возлагать на персонал (экипаж) транспортных средств обязанности по обеспечению транспортной безопасности транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки;

6) **функция противодействия незаконной миграции** - данная функция реализуется посредством формирования системы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации". Указанный Закон предусматривает, что одной из целей миграционного учета является защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности РФ и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям (п. 6 ч. 1 ст. 4). Данную функцию реализуют органы миграционного учета, которыми в настоящее время являются органы внутренних дел, пограничные органы, федеральной службы безопасности, органы записи актов гражданского состояния (ст. 8 указанного Федерального закона);

7) **функция предупреждения безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних** - данная функция реализуется в соответствии с принципами, определенными в ст. 2 ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". В соответствии с ч. 1 ст. 4 указанного Закона в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- органы управления социальной защитой населения;

- федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования;

- органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования;

- органы опеки и попечительства;

- органы по делам молодежи;

- органы управления здравоохранением;

- органы службы занятости;

- органы внутренних дел;

- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции);

8) **функция противодействия терроризму и экстремистской деятельности**, защиты потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей, - эта функция реализуется органами исполнительной власти, компетентными в области противодействия терроризму, которые определены в Постановлении Правительства РФ от 4 мая 2008 г. N 333. Данные органы осуществляют функцию противодействия терроризму, защиты потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей в соответствии с положениями ФЗ "О противодействии терроризму".

В соответствии со ст. 5 ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. Профилактику экстремистской деятельности осуществляет большое количество органов государственной власти и местного самоуправления, которые реализуют положения приведенного Закона в пределах предоставленной им компетенции;

9) **функция противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров** - данная антинаркотическая функция реализуется в соответствии с положениями ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", в ч. 2 ст. 4 которого определяются меры по профилактике и противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, направленные на установление строгого контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Статья 6 ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" предусматривает круг субъектов, реализующих данную функцию. В целях осуществления государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту Президент РФ или Правительство РФ уполномочивает специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. Субъекты РФ могут создавать соответствующие органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

10) **функция обеспечения защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности** - данную функцию реализуют практически все органы, осуществляющие предупреждение правонарушений. Так, ст. 1 ФЗ "О полиции" определяет, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Кроме указанного, следует отметить Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. N 77-ФЗ "О ведомственной охране", который в соответствии со ст. 2 возлагает на органы ведомственного контроля задачи по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств; обеспечению на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах. Статья 5 указанного Закона определяет порядок создания органов ведомственной охраны;

11) **функция обеспечения экономической безопасности** - указанная функция реализуется всей системой федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Так, Президент РФ неоднократно принимал указы, направленные на обеспечение экономической безопасности (например, Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. N 560 "О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации"). В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 6 сентября 2008 г. N 1316 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации" предусматривается возложение на подразделения по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел функции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью экономической направленности. Одновременно в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" на таможенные органы Российской Федерации возлагаются функции по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации;

12) **функция противодействия коррупции, выявления и устранения причин и условий ее возникновения** - в соответствии со ст. 5 ФЗ "О противодействии коррупции" ее реализуют:

- Президент РФ, который определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции и устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции;

- Федеральное Собрание РФ, которое обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий;

- Правительство РФ, которое распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции;

- федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, которые осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий;

13) **функция обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды** - указанная функция реализуется в соответствии с положениями Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федерального закона от 10 июля 2001 г. N 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" и другими федеральными законами, законами субъектов РФ, правовыми актами местного самоуправления, принятыми в пределах их полномочий;

14) **функция обеспечения пожарной безопасности** - данная функция реализуется в соответствии с положениями Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности". В ст. 6 данного Закона закрепляется формирование федерального государственного пожарного надзора, который осуществляется должностными лицами органов государственного пожарного надзора, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, и в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению федерального государственного пожарного надзора. Органами государственного пожарного надзора являются:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области пожарной безопасности, в лице структурного подразделения его центрального аппарата, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

- территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на территориях субъектов РФ, либо органы исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в случае передачи указанных полномочий в соответствии со ст. 16.1 указанного выше Федерального закона;

- территориальные, объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу деятельности которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

15) **функция предупреждения, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера** - указанная функция закрепляется не только в комментируемом Законе, но и в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В ст. 3 названного Закона определяются его цели: предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций. Указанная функция реализуется органами **единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**, которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах (ст. 4 указанного Федерального закона);

16) **функция повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан** - данная функция реализуется всей системой органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными организациями, государственными и негосударственными образовательными учреждениями и гражданами. Данная функция предполагает повышение уровня правового сознания и правовой культуры граждан и развитие общественного сознания, формирование нетерпимости к противоправному поведению в обществе.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи определяет систему мер, посредством которых реализуются функции профилактики правонарушений, указанные в ч. 1 комментируемой статьи **(см.** [**п. 1 комментария к настоящей статье**](#P330)**)**. К числу таких мер комментируемая норма относит:

1) **выявление, оценку и прогнозирование криминогенных факторов социального характера** - данные меры профилактики правонарушений применяются всей системой субъектов профилактики правонарушений, предусмотренных ст. 5 комментируемого Закона. Указанные меры заключаются в получении данных о факторах, влияющих на криминогенную ситуацию как во всей стране, так и на отдельных ее территориях. Эти данные должны служить основой определения дальнейших действий субъектов профилактики правонарушений по реализации возложенных на них функций (основных направлений деятельности);

2) **правовое регулирование профилактики правонарушений** - данная мера является одной из значимых мер профилактики правонарушений, так как с ее помощью формируется нормативно-правовая основа данной деятельности субъектов профилактики правонарушений. Правовое регулирование профилактики правонарушений осуществляется на всех уровнях публичной государственной власти, что свидетельствует о значимости данного вида деятельности для функционирования Российского государства. Применение данной меры проиллюстрировано в ходе комментирования статей настоящего Федерального закона, где анализируются как законодательные акты различного уровня, так и подзаконные нормативные правовые акты, принятые государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

3) **разработку государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений** - данная мера регламентируется ст. 7 настоящего Федерального закона **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P418)**)**;

4) **совершенствование механизмов эффективного взаимодействия** субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в профилактике правонарушений, по вопросам профилактики правонарушений - данная мера является мерой координационной, позволяющей эффективно осуществлять взаимодействие между двумя системами субъектов: во-первых, субъектами профилактики правонарушений, определенными в ст. 5 настоящего Закона, и, во-вторых, лицами, участвующими в профилактике правонарушений. Данная координация позволяет не только реализовывать функции профилактики, но и достигать цели профилактики правонарушений;

5) **выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений**, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни, - данная мера применяется как субъектами профилактики, так и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, что предусмотрено ч. 4 комментируемого статьи. Выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, является постоянной деятельностью как субъектов профилактики правонарушений, так и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;

6) **выявление лиц, склонных к совершению правонарушений,** - осуществление данной меры возлагается преимущественно на органы полиции и, в частности, на участковых уполномоченных полиции, которые вправе ставить данных лиц на профилактический учет в соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции" **(см.** [**п. 1 комментария к настоящей статье**](#P330)**)**;

7) **выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, и лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации** (в том числе лиц, страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства), - указанная мера является значимой мерой профилактики правонарушений, так как названные лица находятся в той среде, где совершаются противоправные действия. Их выявление позволит ограничить указанных лиц от возможного противоправного воздействия на них, что является значимой мерой профилактики правонарушений;

8) **использование видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия**, установленных ст. ст. 15 и 17 комментируемого Законом **(см.** [**комментарий к ст. ст. 15**](#P903) **и** [**17**](#P1031)**)**;

9) **применение в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений** административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений.

**Административными мерами** профилактики правонарушений являются не только применяемые меры административного наказания, целью которых является общее или специальное предупреждение правонарушений (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ), но и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как меры административного принуждения (ст. 27.1 КоАП РФ).

**Уголовно-правовыми мерами** профилактики правонарушений являются предусмотренные в ст. 44 УК РФ виды уголовных наказаний, а также иные меры, например:

- освобождение от уголовной ответственности по основаниям, предусмотренным гл. 11 УК РФ;

- освобождение от уголовного наказания по основаниям, предусмотренным гл. 12 УК РФ, и другие.

**Уголовно-процессуальными мерами** профилактики правонарушений являются установленные УПК РФ меры уголовно-процессуального принуждения в виде задержания подозреваемого (гл. 12 УПК РФ) и иных мер уголовно-процессуального пресечения (подписка о невыезде, личное поручительство, наблюдение командования воинской части, присмотр за несовершеннолетним обвиняемым, залог, домашний арест, заключение под стражу - ст. 98 УПК РФ). УПК РФ предусматривает и другие меры профилактики правонарушений, например установление следователем или дознавателем в ходе производства по уголовному делу обстоятельств, способствовавших совершению преступления (ч. 2 ст. 73 УПК РФ).

Меры профилактики правонарушений **уголовно-исполнительного характера** закрепляются в УИК РФ. Так, в качестве таких мер можно признать применение к осужденным мер медицинского характера (ст. 18 УИК РФ), привлечение к ответственности за нарушение режима отбывания уголовного наказания и др.

Меры профилактики правонарушений **оперативно-розыскного характера** определяются в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", в ст. 2 которого в качестве задач оперативно-розыскной деятельности выделяются задачи выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, а также выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Такими мерами указанный Закон считает оперативно-розыскные мероприятия, определенные в его ст. 6;

10) **проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений** - как мера профилактики правонарушений данный мониторинг представляет собой непрерывный процесс наблюдения и регистрации состояния правонарушений в Российской Федерации по территориальному, временному, субъектному и иным критериям их распределения. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений осуществляют органы исполнительной власти Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов РФ, на которые возлагаются полномочия по его осуществлению;

11) законодатель предусмотрел возможность применения **иных мер профилактики правонарушений**, которые могут быть закрепленными федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

**3.** Части 3 и 4 комментируемой статьи определяют **особенности применения отдельных мер профилактики правонарушений**.

Часть 3 комментируемой нормы предусматривает, что **специальные меры профилактики правонарушений** административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений **могут быть применены в пределах установленной компетенции** должностными лицами:

- органов прокуратуры РФ;

- следственных органов Следственного комитета РФ;

- органов внутренних дел;

- органов федеральной службы безопасности;

- органов уголовно-исполнительной системы;

- иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Часть 4 устанавливает, что такие меры профилактики правонарушений, как

- выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

- выявление лиц, склонных к совершению правонарушений;

- выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, и лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации (в том числе лиц, страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства);

- использование видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, -

могут применять не только субъекты профилактики, но и **лица, участвующие в профилактике правонарушений**, в пределах прав, предоставленных им комментируемым Законом и другими федеральными законами **(см.** [**комментарий к ст. 13**](#P773)**)**. Такими лицами, напомним, являются граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с комментируемым Законом и другими федеральными законами.

Статья 7. Государственные и муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 7

**1.** Комментируемая статья предусматривает три ключевых требования к деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Во-первых, в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений **федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации** разрабатывают **государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений**. Во-вторых, такие государственные программы должны разрабатываться также **органами исполнительной власти субъектов РФ**. В-третьих, программы профилактики правонарушений вправе разрабатывать **органы местного самоуправления** - такие программы являются муниципальными.

Если в первых двух случаях государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений создаются **в обязательном порядке**, то муниципальную программу в сфере профилактики правонарушений орган местного самоуправления разрабатывать **вправе**, но не обязан. Кроме этого, следует отметить, что муниципальная программа в сфере профилактики правонарушений разрабатывается исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления.

В соответствии с подп. 22 и 23 ст. 3 ФЗ "О стратегическом планировании в РФ" под **государственной программой Российской Федерации** понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В свою очередь, **государственная программа субъекта РФ** представляет собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта РФ.

**Муниципальная программа** в соответствии с законодательным определением является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" **государственная программа включает в себя** федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти. В п. 5 приведенного Постановления отмечается, что разработка и реализация государственных программ осуществляется федеральными органами исполнительной власти либо иными **главными распорядителями средств федерального бюджета**, определенными Правительством РФ в качестве ответственных исполнителей государственной программы, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными главными распорядителями средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов - соисполнителями государственной программы и (или) участниками государственной программы.

Разработка государственных программ Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений и государственных программ субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений осуществляется, во-первых, **в соответствии с требованиями бюджетного законодательства** Российской Федерации, во-вторых, **в соответствии с законодательством Российской Федерации о стратегическом планировании**.

В соответствии со ст. 21 БК РФ финансовые средства, направленные на реализацию государственных программ и муниципальных программ, являются **расходами консолидируемого бюджета Российской Федерации**. Государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений финансируются за счет средств федерального бюджета, государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений - за счет средств бюджета субъекта РФ, муниципальные программы - за счет средств бюджета муниципального образования.

Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов РФ, муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений являются **документами стратегического планирования**, которое в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ осуществляется на федеральном, региональном (субъекта РФ) и муниципальном уровнях.

В соответствии со ст. 3 ФЗ "О стратегическом планировании в РФ" под **стратегическим планированием** понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Из приведенного положения видно, что стратегическое планирование в своем содержании складывается из деятельности субъектов стратегического планирования по:

- **целеполаганию**, т.е. определению направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- **прогнозированию**, т.е. деятельности участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

- **планированию**, т.е. деятельности участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

- **программированию**, т.е. деятельности участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Статья 9 ФЗ "О стратегическом планировании в РФ" определяет **круг участников стратегического планирования**, к числу которых относятся:

1) **на федеральном уровне**:

- Президент РФ;

- Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума);

- Правительство РФ;

- Совет Безопасности РФ;

- Счетная палата РФ;

- Центральный банк РФ;

- федеральные органы исполнительной власти;

- иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами;

2) **на уровне субъекта РФ**:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;

- исполнительные органы государственной власти субъекта РФ;

- контрольно-счетный орган субъекта РФ;

- иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами;

3) **на муниципальном уровне**:

- органы местного самоуправления;

- муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

**2.** В настоящее время **на федеральном уровне актом стратегического планирования в сфере профилактики правонарушений** является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 14 ноября 2013 г. N Пр-2685, где предусматривается, что обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под **общественной безопасностью** понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральных государственных программ, непосредственно посвященных вопросам профилактики правонарушений, в настоящее время не принято. Данные вопросы затрагивает специальная государственная программа "Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности" (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 345), в задачи которой входит в том числе повышение эффективности профилактики правонарушений в результате деятельности полиции. Данная программа провозглашает необходимость повышения качества и результативности борьбы с преступностью, улучшения охраны общественного порядка, обеспечения безопасности как общества, так и дорожного движения. Результатом реализации основного мероприятия программы 2.2 "Охрана общественного порядка и профилактика правонарушений" должно стать:

1) снижение к 2020 году числа зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах;

2) сокращение уровня криминализации подростковой среды, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

3) обеспечение снижения к 2020 году за счет эффективной профилактической деятельности службы участковых уполномоченных полиции:

- доли преступлений, предусмотренных ст. 105 УК РФ "Убийство", совершенных на бытовой почве, от общего числа преступлений данных составов до 25,4%;

- доли преступлений, предусмотренных ст. 111 УК РФ "Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью", совершенных на бытовой почве, от общего числа преступлений данных составов до 23,7%;

- доли преступлений, предусмотренных ст. 112 УК РФ "Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью", совершенных на бытовой почве, от общего числа преступлений данных составов до 22,1%;

4) осуществление участковыми уполномоченными полиции контроля за поведением не менее чем 600 тыс. освобожденных из мест лишения свободы, 150 тыс. страдающих наркотической зависимостью, 300 тыс. хронических алкоголиков, 200 тыс. лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

**Государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений** разрабатываются в соответствии с требованиями ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" и комментируемым Законом. Государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений должны учитывать:

1) максимальное использование потенциала регионального законодательства в сфере профилактики правонарушений, социальной защиты и правового воспитания;

2) устранение причин и обстоятельств совершения преступлений и иных правонарушений;

3) организацию спортивной, досуговой работы по месту жительства и учебы несовершеннолетних и молодежи;

4) совершенствование наркологической помощи лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, включая обеспечение их бесплатного анонимного лечения;

5) развертывание аппаратно-программного комплекса технических средств в целях обеспечения правопорядка на улицах и в других общественных местах;

6) финансирование мероприятий программы профилактики правонарушений.

В Обзоре о реализации в субъектах РФ мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 г., подготовленном Правительственной комиссией по профилактике правонарушений <10>, отмечается, что на региональном уровне государственные программы субъектов РФ в сфере профилактики правонарушений ориентированы на:

--------------------------------

<10> URL: https://мвд.рф/document/8109795 (дата обращения: 16.12.2016).

- профилактику детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- профилактику рецидивной преступности, постпенитенциарной ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

- профилактику алкоголизма и наркомании;

- привлечение граждан к участию в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;

- обеспечение и охрану общественного порядка с использованием технических средств аппаратно-программного комплекса "Безопасный город".

Так, в Постановлении Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 2 сентября 2013 г. N 240-ПП "О Государственной программе Кабардино-Балкарской Республики "Профилактика правонарушений и укрепление общественного порядка и общественной безопасности в Кабардино-Балкарской Республике" на 2013 - 2020 годы" указывается, что противостоять правонарушениям в обществе, проявлениям террористического и экстремистского характера, коррупции можно лишь на основе систематизации деятельности государственных органов, юридических лиц независимо от форм собственности, а также общественных объединений и граждан. В распоряжении главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14 октября 2013 г. N 1203 "Об утверждении государственной программы Краснодарского края "Обеспечение безопасности населения" выделяется подпрограмма "Укрепление правопорядка, профилактики правонарушений, усиления борьбы с преступностью в Краснодарском крае на 2014 - 2016 годы", которая предусматривает следующие основные направления:

- повышение эффективности оперативно-разыскных мероприятий, качества расследования уголовных дел, недопущение нарушений законности, уголовно-процессуальных норм, ущемления прав и свобод граждан;

- контроль за использованием денежных средств, выделяемых государством на поддержку отечественной банковской системы, реального экономического сектора - машиностроения, сельского хозяйства, крупных предприятий и т.п.;

- координация усилий по выявлению и предотвращению преступных деяний, связанных с финансовым кризисом, исключение условий для передела рынков, активов и сфер влияния;

- устранение административных препятствий для развития малого бизнеса;

- мониторинг правоприменительной практики, принятие оперативных мер, в том числе упреждающего характера, по вопросам эффективной защиты банковской системы, граждан от посягательств на их собственность;

- координация усилий правоохранительных органов, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам оздоровления оперативной обстановки, выделение и решение приоритетных задач;

- развитие профилактики, ее системность и адресность, исключение негативных условий, способствующих социальной напряженности, в том числе связанных с трудностями на рынке труда и в финансовой сфере;

- объединение усилий правоохранительных органов, общественных организаций и объединений, правозащитных структур, средств массовой информации в вопросах повышения правовой культуры населения, преодоления правового нигилизма в обществе и формирования законопослушного поведения;

- создание надлежащих условий для работы правоохранительных органов, в том числе совершенствование материально-технической составляющей их деятельности, развитие компьютерных систем, средств связи, оснащение помещениями, транспортом, решение социальных вопросов сотрудников, служба которых связана с обеспечением национальной безопасности и правоохранительной деятельностью.

Как ранее отмечалось, разработка **муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений** является правом, а не обязанностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Данное правомочие реализуется органами местного самоуправления: так, в постановление мэрии г. Ярославля от 5 декабря 2013 г. N 2869 "О муниципальной программе "Профилактика правонарушений" на 2014 - 2016 годы" определяются следующие основные направления профилактики правонарушений на территории города Ярославля:

- совершенствование государственной системы профилактики преступлений и правонарушений на территории города Ярославля;

- укрепление доверия общества, граждан к органам внутренних дел путем повышения открытости их деятельности и уровня взаимодействия;

- внедрение современных технических средств и информационных технологий в деятельность правоохранительных органов;

- системное и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму.

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ

ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ

В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Статья 8. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 8

**1.** Комментируемая статья устанавливает **полномочия федеральных органов исполнительной власти** в сфере профилактики правонарушений.

**Орган исполнительной власти -** это государственная организация, часть системы органов государственной власти в Российской Федерации, учрежденная государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих <11>.

--------------------------------

<11> См.: Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 215.

Единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с федеративным государственным устройством Российской Федерации, возглавляет **Правительство РФ**.

Федеральные органы исполнительной власти создаются непосредственно Российской Федерацией. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" закреплена трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти: **федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства**. Среди федеральных служб также выделяются так называемые надзоры - федеральные службы по надзору в установленной сфере деятельности.

Действующая структура федеральных органов исполнительной власти установлена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти", также с полным списком федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации можно ознакомиться на сайте Правительства РФ <12>.

--------------------------------

<12> URL: http://government.ru/ministries/ (дата обращения: 21.12.2016).

Федеральные службы и федеральные агентства могут быть подведомственны федеральным министерствам, руководство которыми осуществляют Президент РФ либо Правительство РФ, а также иметь самостоятельный статус:

1) федеральные министерства и подведомственные им агентства, службы, надзоры обычно делят в зависимости от принадлежности к тому или иному направлению или блоку:

- "группа силовых министерств" - Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство обороны РФ, Министерство юстиции РФ;

- группа министерств, занимающих социальными вопросами, - Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство культуры РФ, Министерство спорта РФ, Министерство труда и социальной защиты населения РФ;

- группа министерств, занимающихся промышленностью и экономикой, - Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, Министерство связи и массовых коммуникаций, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерство транспорта РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство энергетики РФ;

2) к федеральным службам и агентствам, имеющим самостоятельный статус, относятся, в частности, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральная служба войск национальной гвардии РФ, Федеральная антимонопольная служба РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу и др.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, определяются, соответственно, постановлением Правительства РФ. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в установленной сфере деятельности определены в нормативных правовых актах, определяющих их правовой статус (обычно это положение о соответствующем органе).

При этом по общему правилу **федеральное министерство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

**Федеральная служба** (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

**Федеральное агентство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

В федеральных органах исполнительной власти могут создаваться специальные подразделения, ответственные за профилактику правонарушений. Так, например, Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. N 364 утверждено Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

**2.** Комментируемый Закон относит федеральные органы исполнительной власти к субъектам профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P296)**)**, а также называет в комментируемой статье **основные полномочия**, которые они осуществляют в сфере профилактики правонарушений в рамках своей компетенции, определенной в соответствующих нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность того или иного министерства или ведомства.

**2.1.** Во-первых, таким полномочием является **выработка государственной политики в сфере профилактики правонарушений**, а также реализация этой политики на практике.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 по общему правилу федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, является федеральное министерство (данные функции могут осуществлять и иные федеральные органы исполнительной власти, если это предусмотрено указом Президента РФ либо постановлением Правительства РФ).

Так, Министерство внутренних дел РФ (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах (п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248).

**Государственная политика** в данном контексте означает определенную, разработанную в установленном порядке совокупность документов, в которых обозначены цели, задачи, приоритеты развития, принципы, на которых базируются указанные документы, стратегические программы, плановые мероприятия.

Сам процесс развития данного направления должен включать несколько основных этапов:

1) определение имеющихся проблем и путей их решения - данное направление осуществляется на основе комплексного анализа, произведенного как теоретическими, так и практическими специалистами;

2) разработка необходимого документа (или документов) для урегулирования имеющихся проблем;

3) исполнение указанного документа;

4) оценка реализации документа (производится после реализации документа или части документа).

Каждый из этих пунктов обладает особой важностью, так как создание того или иного документа, закрепляющего основы государственной политики, требует серьезной оценки реализуемости тех или иных документов, которые были ранее приняты и реализованы.

При этом реализация разработанной государственной политики (исходя из позиции Конституции РФ, а также международной нормативной правовой базы) должна осуществляться с привлечением институтов гражданского общества, которым надлежит контролировать направление и процесс реализации установленной государственной политики. Так, например, реализация Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. N 1772-р, предполагает активное привлечение общественности для контроля системы исполнения наказаний, ее улучшения.

**2.2.** Во-вторых, к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относится **нормативное правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений**.

Как уже отмечалось, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, является федеральное министерство. Данные функции могут осуществлять и иные федеральные органы исполнительной власти, если это предусмотрено указом Президента РФ либо постановлением Правительства РФ.

Под **функциями по принятию нормативных правовых актов** в данном Указе понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Федеральное министерство (иной уполномоченный федеральной орган исполнительной власти) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ **самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности**, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Также федеральный министр (руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти) вносит в Правительство РФ **проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности** и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ.

Указанное предполагает необходимость разработки и принятия подзаконных нормативных правовых актов уполномоченными органами власти.

Разработка подзаконных нормативных правовых актов осуществляется в соответствии со следующей процедурой:

- во-первых, определяется структурное подразделение, занимающееся разработкой данного акта (определение структурного подразделения осуществляется с учетом его компетенции), в подготовке нормативного правового акта участвует юридическая служба данного органа власти;

- во-вторых, при создании проекта нормативного правового акта изучаются относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, международные договоры РФ;

- в-третьих, разработанный нормативный правовой акт проверяется на коррупциогенность (проводится независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции);

- в-четвертых, разработанный проект может быть направлен на согласование с Министерством финансов (если в нем установлены новые расходные обязательства публично-правовых образований; содержатся изменения, предусматривающие корректировку поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, или предусматривается увеличение (уменьшение) объемов бюджетных ассигнований, необходимых для реализации принятых расходных обязательств).

Итоговый документ в виде постановления, приказа, распоряжения, правила, инструкции или положения подписывается уполномоченным должностным лицом. При этом данный нормативный правовой акт должен быть зарегистрирован в установленном порядке в Министерстве юстиции РФ <13>.

--------------------------------

<13> Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. N 88 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации".

**2.3.** В-третьих, полномочием федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений является создание **ведомственных координационных органов в сфере профилактики правонарушений**, осуществление координации деятельности по профилактике в подведомственных органах и организациях. Как следует из смысла действующего законодательства, создание ведомственных координационных органов в сфере профилактики правонарушений может осуществляться соответствующим актом руководителя данного органа, в котором будет обозначены цель деятельности, полномочия органа, его основные задачи и функции

Между тем в ст. 30 комментируемого Закона правом создания ведомственных координационных органов в сфере профилактики правонарушений наделены лишь органы прокуратуры РФ и следственные органы Следственного комитета РФ **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 30**](#P2060)**)**.

**2.4.** В-четвертых, к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относится **обеспечение взаимодействия** субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

**Субъекты профилактики правонарушений** определены в ст. 5 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)**.

К **лицам, участвующим в профилактике правонарушений**, в соответствии с п. 4 ст. 2 комментируемого Закона отнесены граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с комментируемым законом и другими федеральными законами **(подробнее см.** [**п. 4 комментария к ст. 2**](#P162)**)**.

Ряд ученых, рассматривая вопросы профилактики правонарушений, обоснованно указывают на наличие серьезных проблем в обеспечении взаимодействия между различными субъектами, обязанными осуществлять профилактику правонарушений, в частности, между ними нередко возникают противоречия из-за пересечения полномочий при разработке того или иного нормативного правового акта <14>. Считаем, что для продуктивного обеспечения взаимодействия между различными субъектами необходимо первоначальное устранение имеющихся противоречий.

--------------------------------

<14> См., напр.: Иванова Е.Л. К вопросу о "совпадающих" полномочиях судов в сфере нормоконтроля (на примере избирательного законодательства) // Академический юридический журнал. 2010. N 4 (42). С. 45 - 52.

**2.5.** В-пятых, к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относится **формирование и представление** в установленный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти **официальной статистической информации о профилактике правонарушений**.

Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2007 г. N 282-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации" **официальная статистическая информация** представляет собой сводную агрегированную документированную информацию о количественной стороне массовых социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в Российской Федерации, формируемую субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией.

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной статистики (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. N 420) **Федеральная служба государственной статистики** (Росстат) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета, формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, которые установлены законодательством Российской Федерации, по контролю в сфере официального статистического учета.

Следует отметить, что на данный момент времени информацию о правонарушениях <15>, их зарегистрированном количестве собирают и предоставляют сразу несколько ведомств, в частности Министерство внутренних дел РФ (сообщает о количестве преступлений), Следственный комитет РФ (рассматривает тяжкие и особо тяжкие преступления).

--------------------------------

<15> Официальная статистика по правонарушениям // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/# (дата обращения: 21.12.2016).

Неофициальный сбор единой статистики на данный период времени также осуществляется учеными, которые, изучая имеющуюся информацию, справедливо указывают на большую латентность и отсутствие регистрации отдельных правонарушений сотрудниками правоохранительных органов <16>.

--------------------------------

|  |
| --- |
| КонсультантПлюс: примечание.Статья В.В. Антонченко "Латентность преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия в воинских формированиях (на примере войск Дальневосточного военного округа)" включена в информационный банк согласно публикации - "Военно-юридический журнал", 2009, N 4. |

<16> См.: Антонченко В.В. Латентность преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия в Дальневосточном федеральном округе // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2009. N 1. С. 35 - 41; Иванова Л.М. Латентность корыстно-насильственных преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, как фактов их виктимизации // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. N 9. С. 94 - 98; Воробьев А.В. Современные подходы к понятию коррупции, коррупционной преступности и коррупционных преступлений // Пробелы в российском законодательстве. 2015. N 4. С. 218 - 221.

**2.6.** В-шестых, к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относится **осуществление профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия (подробнее о формах профилактического воздействия см.** [**комментарий к ст. ст. 17**](#P1031) **-** [**27**](#P1880)**).**

К таким формам исходя из ч. 1 ст. 17 комментируемого Закона относятся:

- правовое просвещение и правовое информирование;

- профилактическая беседа;

- объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих угрозу для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

- профилактический учет;

- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

- профилактический надзор;

- социальная адаптация;

- ресоциализация;

- социальная реабилитация;

- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Осуществление вышеуказанных форм профилактического воздействия осуществляется в соответствии с компетенцией федеральных органов исполнительной власти.

Так, например, к полномочиям Федеральной службы исполнения наказаний отнесены контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания; организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации (см. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1314 "Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний"). Осуществление данного контроля направлено на предотвращение совершения правонарушений среди данных групп лиц, то есть на их профилактику.

**2.7.** Также федеральные органы исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений осуществляют **иные полномочия в сфере профилактики правонарушений**.

Данные полномочия подробно не раскрываются законодателем, в связи с чем перечень действий, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений, не ограничивается пределами комментируемого Закона. Осуществление таких полномочий может основываться на положениях иных нормативных правовых актов, составляющих правовую основу системы профилактики правонарушений либо устанавливающих особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений (например, ФЗ "О полиции", ФЗ "О противодействии коррупции", Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. N 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации" и др.).

Статья 9. Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 9

**1.** Комментируемая статья устанавливает **полномочия органов прокуратуры Российской Федерации** в сфере профилактики правонарушений.

**Прокуратура РФ** - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Основные направления деятельности прокуратуры РФ изложены в ст. 1 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации". Часть 2 данной статьи указывает, что Прокуратура РФ осуществляет следующие полномочия:

1) **надзор за исполнением законов** следующими субъектами:

- **федеральными органами исполнительной власти (см.** [**п. 1 комментария к ст. 8**](#P504)**)**;

- **представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации.** В соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, а также иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ также может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 11**](#P686)**)**;

- **органами местного самоуправления.** Как следует из ч. 2 ст. 1 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", органы местного самоуправления - это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления в Российской Федерации могут носить различные наименования исходя из исторических, культурных и иных местных традиций **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 12**](#P738)**)**;

- **Следственным комитетом РФ.** Как установлено в ФЗ "О Следственном комитете РФ", Следственный комитет РФ является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Следственный комитет РФ производит оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, осуществляет в пределах своих полномочий международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, разрабатывает меры по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве и др.;

- **органами военного управления** и их должностными лицами. Как разъясняется в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. N 8 "О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих", к перечню органов военного управления следует отнести: Министерство обороны РФ, иные федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, центральные органы военного управления (командования, штабы, управления, департаменты, службы, отделы, отряды, центры), территориальные органы военного управления (военные комиссариаты, региональные центры, комендатуры территорий), управления и штабы объединений, соединений, воинских частей Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

- **органами контроля** и их должностными лицами. К таким органам относятся, в частности, Счетная палата РФ, формируемая в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, создаваемые согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований";

- **субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания** и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Под **местами принудительного содержания** в данном случае понимаются:

а) установленные законом места отбывания административного задержания и административного ареста;

б) места отбывания дисциплинарного ареста;

в) места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности);

г) учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы;

д) дисциплинарные воинские части, гауптвахты;

е) центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

ж) учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

з) специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в РФ.

Полномочиями по осуществлению указанного вида общественного контроля наделены общественные наблюдательные комиссии в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания";

- **органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.** Как следует из положений ГК РФ, коммерческими организациями являются такие юридические лица, которые преследуют в качестве основной цели извлечение прибыли, некоммерческие организации такой цели не имеют;

2) **надзор за соблюдением прав и свобод человека** всеми вышеуказанными субъектами;

3) **надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие**, - некоторые полномочия прокурора в данной сфере указаны в ст. 37 УПК РФ (например, прокурор может требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия);

4) **надзор за исполнением законов судебными приставами** - прокуратура наделена полномочиями по осуществлению надзорных функций в отношении судебных приставов: она может запрашивать необходимую информацию от судебных приставов (например, материалы дела), вызывать к себе пристава для представления объяснений;

5) **надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, занимающихся вопросами исполнения наказаний,** - деятельность данных органов регламентируется УИК РФ и УК РФ. Как указывается в ст. 22 УИК РФ, прокуратура имеет право на осуществление прокурорского надзора в рамках действующего законодательства. Надзор осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами;

6) **уголовное преследование** в рамках полномочий, установленных уголовно-процессуальным законодательством РФ (ст. 37 УПК РФ);

7) **координация деятельности правоохранительных органов** в деле борьбы с преступностью;

8) **возбуждение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования** в рамках полномочий, установленных КоАП РФ и другими федеральными законами. Полномочия прокурора в сфере административного права представлены в ст. 25.11 КоАП РФ. Как следует из вышеупомянутой статьи, прокурор может осуществлять следующие действия: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении (предоставлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, которые возникают во время рассмотрения дела); приносить протесты на постановление по делу об административном правонарушении.

При исследовании аспектов превенции в деятельности прокуратуры РФ следует обратиться к работам Д.С. Василькова и С.П. Зайцева <17>, определяющим роль органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений. На наличие в деятельности российской прокуратуры самостоятельной функции "предупреждение прокуратурой нарушений закона" указывал в диссертационном исследовании М.С. Шалумов <18>. А.Ю. Винокуров говорит о наличии в системе внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры самостоятельного участка (не функции) - "работа прокурора по предупреждению правонарушений" <19>.

--------------------------------

<17> Зайцев С.П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор // Законность. 2009. N 8. С. 45.

<18> См., напр.: Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 279 - 290.

<19> См.: Винокуров А.Ю. Работа прокурора по предупреждению правонарушений // Прокурорский надзор: Учебник для академического бакалавриата / Под ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2016. Т. 2. С. 313 - 319.

Указанное позволяет говорить о том, что в компетенцию органов прокуратуры РФ входит осуществление деятельности, связанной с профилактикой правонарушений.

**2.** Согласно ч. 1 комментируемой статьи органы прокуратуры РФ осуществляют полномочия по осуществлению профилактики правонарушений, в соответствии с ФЗ "О прокуратуре РФ" обеспечивая надзор за исполнением законов:

- федеральными органами исполнительной власти;

- Следственным комитетом РФ;

- органами государственной власти субъектов РФ;

- органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Как мы видим, здесь законодатель ограничивает пределы предупредительной деятельности прокуроров:

1) рамками надзора за исполнением законов, предмет которого закреплен в ст. 21 ФЗ "О прокуратуре РФ", исключая специфические сферы осуществления оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной деятельности;

2) более узким перечнем объектов надзора, чем предусмотрено в ФЗ "О прокуратуре РФ", - в него не входят органы военного управления, органы контроля и их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

В ч. 2 комментируемой статьи указано, что, осуществляя деятельность по профилактике правонарушений, органы прокуратуры наделены **полномочиями субъекта профилактики правонарушений.** В ст. 5 настоящего Федерального законы органы прокуратуры также указаны в числе субъектов профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P315)**)**. Следовательно, они имеют право непосредственно применять меры по профилактике правонарушений, предусмотренные комментируемым Законом. В ст. 6 настоящего Федерального закона, определяющей основные направления профилактики правонарушений в РФ, в частности, указано, что должностные лица органов прокуратуры РФ имеют право применять специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений - в пределах установленной компетенции **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 6**](#P401)**)**.

В научной литературе критически оценивается тот факт, что законодатель не счел нужным установить в данном случае рамки этой компетенции, что, с одной стороны, предопределяет потребность в сопоставлении конкретных мер с закрепленными в ФЗ "О прокуратуре РФ" и других законодательных актах нормами, а с другой стороны, наводит на мысль о наличии коррупциогенного фактора в ст. 6 комментируемого Закона, наделяющей всех субъектов профилактической деятельности сразу и никого из них конкретно соответствующим объемом полномочий. Проводя комплексный анализ положений комментируемого Закона, А.Ю. Винокуров в целом приходит к выводу о том, что роль прокуроров в реализации пяти возможных форм индивидуального профилактического воздействия сводится к допускаемому проведению профилактической беседы <20>.

--------------------------------

<20> См.: Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. N 7. С. 620 - 626.

Статья 10. Полномочия следственных органов Следственного комитета Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 10

**1.** Комментируемая статья закрепляет **полномочия следственных органов Следственного комитета РФ** в сфере профилактики правонарушений.

В соответствии с ФЗ "О Следственном комитете РФ" он является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Следственный комитет РФ - это единая федеральная централизованная система следственных органов, действующая на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета.

Задачами функционирования Следственного комитета РФ являются:

1) оперативное и качественное расследований преступлений в соответствии с подследственностью;

2) обеспечение законности при получении информации о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования;

3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета РФ и их должностных лиц;

4) выявление обстоятельств, способствующих совершению преступлений, а также принятие мер, направленных на устранение данных обстоятельств;

5) осуществление международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

6) разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве;

7) совершенствование нормативно-правового регулирования в рамках своей сферы;

8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов, отчетности о своей деятельности.

При этом деятельность Следственного комитета РФ базируется на нескольких основополагающих **принципах**:

а) Следственный комитет действует независимо от органов государственной власти РФ или субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов. При этом работа сотрудников Следственного комитета РФ находится вне политики и общественной деятельности в рамках соответствующих организаций; сотрудники Следственного комитета РФ не могут совмещать свою деятельность с иной оплачиваемой деятельностью (кроме педагогической, научной и иной творческой);

б) деятельность Следственного комитета РФ подчинена законодательству Российской Федерации;

в) деятельность Следственного комитета РФ осуществляется гласно (в той мере, в какой это не нарушает права и свободы человека и гражданина, не противоречит требованиям законодательства РФ об уголовном судопроизводстве, о государственной и иной охраняемой законом тайне);

г) деятельность Следственного комитета РФ максимально открыта для населения (он обязан информировать в соответствии с требованиями указанного Федерального закона органы государственной власти, органы местного самоуправления, население о результатах своей работы).

В рамках представленных задач Следственный комитет РФ реализует определенный объем полномочий. Их перечень основан на положениях ФЗ "О Следственном комитете РФ" и установлен в Указе Президента РФ от 14 января 2011 г. N 38 "Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации". Исходя из п. 7 упомянутого Указа Следственный комитет РФ осуществляет следующие **полномочия**:

1) проверяет сообщения о преступлениях, осуществляет предварительное расследование по уголовным делам, процессуальный контроль, криминалистическую, судебно-экспертную и ревизионную деятельность, проверку деятельности следственных органов и организаций Следственного комитета РФ;

2) обобщает практику применения законодательства РФ, проводит анализ реализации государственной политики, разрабатывает меры по ее совершенствованию;

3) разрабатывает проекты нормативных правовых актов;

4) проводит экспертизу нормативных правовых актов;

5) принимает нормативные правовые акты в рамках своей компетенции;

6) участвует в координации деятельности по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью (ст. 9 ФЗ "О Следственном комитете РФ"), в правотворческой деятельности (ст. 10 ФЗ "О Следственном комитете РФ");

7) осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации;

8) осуществляет иные полномочия (полный перечень полномочий Следственного комитета РФ состоит из 24 пунктов).

Таким образом, можно выделить следующие основные функции Следственного комитета РФ:

а) осуществление качественного расследования тяжких и особо тяжких преступлений, резонансных дел, дел, связанных с коррупционными преступлениями;

б) участие в координации деятельности по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью, в правотворческой деятельности;

в) рассмотрение в установленном порядке обращений и заявлений граждан.

**2.** Как следует из положений комментируемой статьи, следственные органы Следственного комитета РФ наделены при этом полномочиями по осуществлению профилактики правонарушений.

В соответствии с ч. 1 настоящей статьи они осуществляют профилактику правонарушений в пределах полномочий, предусмотренных комментируемым Законом, ФЗ "О Следственном комитете РФ" **(см.** [**п. 1 комментария к настоящей статье**](#P649)**)** и другими федеральными законами.

Комментируемый Закон определяет полномочия следственных органов Следственного комитета РФ, относя их в ч. 2 комментируемой статьи и ст. 5 **к субъектам профилактики правонарушений (см. также** [**комментарий к ст. 5**](#P316)**)**.

В ст. 6 настоящего Федерального закона, определяющей основные направления профилактики правонарушений в РФ, в частности, указано, что должностные лица следственных органов Следственного комитета РФ имеют право применять специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений в пределах установленной компетенции **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 6**](#P401)**)**.

Как и в ст. 9, определяющей полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений, в данном случае пределы такой компетенции не определены. По сути, в настоящей статье не содержится норм, которые не вытекали бы из иных положений комментируемого Закона (в частности, ст. 5), в связи с чем возникает вопрос о принципиальной необходимости наличия ее в тексте в действующей редакции.

Статья 11. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 11

**1.** Комментируемая статья устанавливает **полномочия органов государственной власти субъектов РФ** в сфере профилактики правонарушений.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ".

Как отмечается в ст. 1 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", **принципами деятельности органов государственной власти субъектов РФ** являются:

- обеспечение государственной и территориальной целостности РФ;

- распространение суверенитета РФ на всю территорию;

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

- единство системы государственной власти;

- разделение власти на три ветви в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа либо должностного лица;

- разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерального и регионального уровней;

- самостоятельное осуществление полномочий органами местного самоуправления (что предусмотрено и международным законодательством, в частности Европейской хартией местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.));

- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий.

Вопросы профилактики правонарушений находятся согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, являясь составной частью обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности. В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.

Основные полномочия органов государственной власти субъектов РФ определяются в следующих статьях ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ":

1) в ст. 5 рассматриваются **основные полномочия органов законодательных (представительной) власти**. Список полномочий данного органа чрезвычайно объемен: законодательный орган принимает устав (конституцию) субъекта РФ, законы субъекта РФ, осуществляет заслушивание отчетов высшего должностного лица субъекта РФ, осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным и региональным законодательством;

2) в ст. 21 рассматриваются **основные полномочия органов исполнительной власти**. Как следует из данной статьи, указанные органы занимаются разработкой и осуществлением мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, осуществляют проведение единой государственной политики в области финансов, образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

**2.** Как следует из ст. 11 комментируемого Закона, органы государственной власти субъекта РФ осуществляют полномочия в сфере профилактики правонарушений в соответствии с комментируемым Законом, упомянутым ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", а также другими федеральными законами в пределах своей компетенции.

Комментируемый Закон относит указанные органы к субъектам профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P317)**)**, а также в настоящей статье закрепляет следующие их **полномочия**:

1) осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений в пределах, предусмотренных Конституцией РФ, а также иным федеральным законодательством;

2) разрабатывать и принимать меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на территории субъекта РФ;

3) обеспечивать взаимодействие между субъектами профилактики правонарушений и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, на уровне субъекта РФ;

4) создавать координационные органы в сфере профилактики правонарушений;

5) утверждать и контролировать исполнение бюджетов соответствующего уровня в части расходов, предусмотренных для профилактики правонарушений;

6) осуществлять профилактику правонарушений в определенных формах профилактического воздействия (правовое просвещение населения, социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми);

7) осуществлять иные меры в сфере профилактики правонарушений.

Данные полномочия в основном повторяют на региональном уровне полномочия, предоставленные в сфере профилактики правонарушений федеральным органам исполнительной власти **(подробнее см.** [**п. 2 комментария к ст. 8**](#P526)**)**.

Так, например, по данным Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, на сегодняшний день в систему социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, входят **органы региональной исполнительной власти**, осуществляющие управление в сфере занятости, социальной защиты населения, охраны здоровья граждан, образования и молодежной политики, физической культуры и спорта, а также подведомственные им организации, участвующие в проведении мероприятий по социальной адаптации указанных лиц в силу полномочий, закрепленных в федеральном законодательстве.

По состоянию на 2015 г. были приняты региональные законы:

- о социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы в Республике Башкортостан, Архангельской, Кировской областях, Еврейской автономной области;

- о квотировании рабочих мест, о мерах экономического стимулирования работодателей, трудоустраивающих граждан, освободившихся из мест лишения свободы, - в республиках Карелия, Саха (Якутия), Татарстан, Камчатском, Краснодарском краях, Курской, Липецкой, Омской, Оренбургской, Псковской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской, Тверской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

Самостоятельные государственные программы (подпрограммы) социальной адаптации осужденных реализуются в республиках Ингушетия, Саха (Якутия), Магаданской, Оренбургской, Псковской, Сахалинской, Смоленской областях. Реализация указанных мероприятий предусмотрена также в рамках региональных государственных программ по социальной поддержке либо содействия занятости населения на 2014 - 2020 годы; региональных программ по профилактике преступлений и правонарушений, усилению борьбы с преступностью.

В ряде субъектов РФ приняты комплексные планы мероприятий по обустройству и социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, оказанию им медицинской помощи и содействия занятости. Практически во всех субъектах РФ между территориальными органами ФСИН России, управлениями государственной службы занятости населения и другими ведомствами заключены соглашения, предусматривающие взаимодействие по трудоустройству граждан, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера без лишения свободы, а также освобождающихся из мест лишения свободы <21>.

--------------------------------

<21> Подробнее см.: Информационно-справочный материал об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жилой площадью, оказания социальной, медицинской и иной помощи // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1432562743\_110/ISM\_po\_polozhitelnomu\_opytu\_sotsialnoy\_adaptatsii\_lits\_ranee\_sudimykh\_GUOOOP\_MVD\_Rossii.pdf (дата обращения: 21.12.2016).

Следует отметить, что к моменту принятия комментируемого Закона в 80 субъектах РФ действовали свои системы профилактики правонарушений, созданные на основе модели МВД России. Их деятельность регламентировалась более чем 130 нормативными правовыми актами и осуществлялась на основе комплексных целевых программ <22>. С принятием комментируемого Закона данная деятельность должна стать более единообразной и прозрачной, осуществляться в рамках единого правового поля.

--------------------------------

<22> См.: Сухаренко А. Профилактику приведут в порядок // ЭЖ-Юрист. 2016. N 27.

В Обзоре о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году, подготовленном Правительственной комиссией по профилактике правонарушений, в целом выделяются следующие **основные направления профилактической работы в субъектах РФ**:

- профилактика детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- профилактика рецидивной преступности, постпенитенциарная ресоциализация лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

- профилактика алкоголизма и наркомании;

- привлечение граждан к участию в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;

- использование в обеспечении охраны общественного порядка технических средств аппаратно-программного комплекса "Безопасный город";

- разработка и реализация государственных программ профилактики правонарушений, совершенствование работы межведомственных комиссий по профилактике правонарушений <23>.

--------------------------------

<23> URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

Статья 12. Права органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 12

**1.** В ст. 12 комментируемого Закона закреплены **права органов местного самоуправления** в сфере профилактики правонарушений.

Местное самоуправление в Российской Федерации функционирует на основании как национального (Конституция РФ, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"), так и международного законодательства (Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)).

Европейская хартия местного самоуправления определила, что под **местным самоуправлением** понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать часть публичных дел, управлять этими делами в рамках закона, в соответствии с определенной компетенцией, в интересах местного населения. Данное право должно осуществляться специальными советами или собраниями, состоящими из членов, избранных на основе тайного, прямого, равного и всеобщего голосования.

Следуя за позицией, изложенной в указанном нормативном акте, российский законодатель определил, что **местное самоуправление** представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ") <24>.

--------------------------------

<24> Подробнее см.: Прудников А.С., Нурадинов Ш.М. Основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, используемые в формировании органов местного самоуправления // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. N 1. С. 10 - 14; Никаноров А.А., Михайлова Е.В. Развитие местного самоуправления в России и роль Европейской хартии местного самоуправления в его становлении // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. N 1. С. 91 - 95.

К вопросам местного значения указанным Федеральным законом, в частности, отнесены:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;

- обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального образования;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании;

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования;

- осуществление иных мер в соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

**2.** Как следует из положений настоящей статьи, органы местного самоуправления осуществляют предоставленные им **права в сфере профилактики правонарушений** в соответствии с комментируемым Законом, упомянутым ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также другими федеральными законами в пределах своей компетенции.

Комментируемый Закон относит указанные органы к субъектам профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P318)**)**, а в настоящей статье закрепляет следующие их права в сфере профилактики правонарушений:

а) **принимать муниципальные правовые акты для профилактики правонарушений** - к ним относятся: устав муниципального образования, а также правовые акты, принятые на местном референдуме; нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты, изданные главой муниципального образования, местной администрацией и иных органов местного самоуправления. Большую роль среди таких правовых актов играют муниципальные программы по вопросам профилактики правонарушений, разрабатываемые в соответствии с ч. 2 ст. 7 комментируемого Закона **(см.** [**п. 2 комментария к ст. 7**](#P455)**)**;

б) **создавать специальные координационные органы для профилактики правонарушений (см.** [**комментарий к ст. 30**](#P2031)**)**;

в) **принимать меры для устранения возможных причин и условий, которые способствуют совершению правонарушений** - указанный пункт представляет несомненную важность для формирования и развития системы профилактики правонарушений, однако для его реализации, к сожалению, у муниципальных властей зачастую не имеется должных финансовых ресурсов;

г) **обеспечивать взаимодействие между лицами, которые участвуют в профилактике правонарушений**, на территории муниципального образования **(подробнее о таких лицах см.** [**п. 4 комментария к ст. 1**](#P82)**)**;

д) **осуществлять профилактику в установленных формах профилактического воздействия** (к ним относятся правовое просвещение и правовое информирование, социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми);

е) **осуществлять иные меры**, предусмотренные федеральным законодательством.

Следует обратить внимание, что речь идет не о полномочиях, представляющих собой совокупность официально представленных прав и обязанностей, а только о правах органов местного самоуправления по профилактике правонарушений.

Статья 13. Права лиц, участвующих в профилактике правонарушений

Комментарий к статье 13

**1.** В ст. 13 комментируемого Закона определены **права лиц, участвующих в профилактике правонарушений**.

В соответствии с п. 4 ст. 2 комментируемого Закона к таким лицам относятся граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с комментируемым Законом и другими федеральными законами **(подробнее см.** [**п. 4 комментария к ст. 2**](#P162)**)**.

В ч. 1 настоящей статьи содержится корреспондирующая с приведенным положением норма о том, что лица, участвующие в профилактике правонарушений, вправе участвовать в ней в соответствии с комментируемым Законом и другими федеральными законами (в частности, это ФЗ "Об общественных объединениях", ФЗ "О некоммерческих организациях", ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка").

**2.** Часть 2 комментируемой статьи закрепляет **формы профилактического воздействия**, которые могут осуществлять лица, участвующие в профилактике правонарушений, это:

- правовое просвещение и правовое информирование **(см.** [**комментарий к ст. 18**](#P1060)**)**;

- социальная адаптация **(см.** [**комментарий к ст. 24**](#P1482)**)**;

- ресоциализация **(см.** [**комментарий к ст. 25**](#P1765)**)**;

- социальная реабилитация **(см.** [**комментарий к ст. 26**](#P1827)**)**;

- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми **(см.** [**комментарий к ст. 27**](#P1880)**)**.

Таким образом, они **не вправе** проводить профилактические беседы, объявлять предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, вести профилактический учет, вносить представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, а также осуществлять профилактический надзор - данные формы профилактического учета могут осуществлять исключительно субъекты профилактики правонарушений.

Также лица, участвующие в профилактике правонарушений, могут **добровольно участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка** и других социально значимых мероприятиях (например, в поиске лиц, пропавших без вести), **оказывать содействие правоохранительным органам** и иным субъектам профилактики правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вопросам добровольного участия граждан РФ в охране общественного порядка посвящен ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка". Указанный Федеральный закон устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

Под **участием граждан в охране общественного порядка** понимается оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Одним из важных принципов участия граждан в охране общественного порядка является недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Граждане, участвующие в охране общественного порядка, не вправе выдавать себя за сотрудников органов внутренних дел (полиции) или иных правоохранительных органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов.

Согласно ст. 8 указанного Федерального закона в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам граждане вправе:

1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

3) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению;

5) оказывать иное содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Граждане, достигшие возраста 18 лет, могут привлекаться к **внештатному сотрудничеству с полицией** в соответствии со ст. 10 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" и на основании Приказа МВД РФ от 10 января 2012 г. N 8 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции".

Граждане, достигшие возраста 18 лет, также вправе участвовать в деятельности **общественных объединений правоохранительной направленности**, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица, вносимых в региональный реестр (ст. 11 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка"). Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений;

3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Глава 3 названного Федерального закона регламентирует порядок создания и деятельности **народных дружин**. Они создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением уполномоченных органов и последующим внесением в региональный реестр. Основными направлениями деятельности народных дружин являются:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника.

Закон предусматривает следующие **права народных дружинников** при участии в охране общественного порядка:

- требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

- принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

- оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее ФЗ "О полиции" обязанностей в сфере охраны общественного порядка;

- применять физическую силу в случаях и порядке, которые предусмотрены ст. 19 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка";

- осуществлять иные права, предусмотренные ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка", другими федеральными законами.

Среди **обязанностей народных дружинников** следует отметить следующие:

- соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

- принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;

- выполнять требования уполномоченных сотрудников органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, не противоречащие законодательству РФ;

- иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение установленного образца.

Что касается **применения народными дружинниками физической силы**, то она может быть применена только для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством РФ. Перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц.

Согласно данным Правительственной комиссии по профилактике правонарушений в 2015 году региональные реестры народных дружин и общественных формирований правоохранительной направленности были сформированы в 83 субъектах РФ. В соответствующие учеты внесено свыше 8,5 тыс. народных дружин, в составе которых числится свыше 194,5 тыс. человек (из них 739 народных дружин из числа членов казачьих обществ численностью 29,5 тыс. человек). В регионах осуществляется соответствующее нормативно-правовое регулирование: в 80 субъектах РФ принято более 120 нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих вопросы деятельности народных дружин. С участием народных дружинников в 2015 году пресечено около 8 тыс. преступлений, выявлено более 372 тыс. административных правонарушений, задержано свыше 285 тыс. правонарушителей. При этом на территории республик Алтай, Ингушетия, Крым, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской республик, Мурманской, Ярославской областей, где в 2015 году отмечался наиболее значительный по сравнению с другими субъектами РФ рост уличной преступности, потенциал сформированных народных дружин не использовался должным образом.

Проблемными являются вопросы **материально-технического обеспечения деятельности народных дружинников**: их стимулирование предусмотрено в 68 субъектах РФ, на указанные цели выделено свыше 381,8 млн рублей. Наряду с этим в ряде субъектов РФ (республики Алтай, Ингушетия, Карелия, Крым, Мордовия, Северная Осетия - Алания, Тыва, Чеченская Республика, Брянская, Ленинградская, Сахалинская области, Еврейская автономная область и г. Севастополь) на протяжении всего 2015 года оставались нерешенными проблемы, связанные с обеспечением народных дружинников удостоверениями и форменной одеждой, что не позволяло привлекать их к охране общественного порядка. Актуальным также остается вопрос создания действенного механизма личного страхования, материального стимулирования народных дружинников, предоставления им льгот и компенсаций органами государственной власти и органами местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов, правовые основы которого заложены ст. 26 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка". Только в 30 субъектах РФ на законодательном уровне предусмотрено страхование народных дружинников, в 42 - меры социальной защиты, включая различные компенсационные выплаты (пособия) в случае причинения им вреда в связи с осуществлением деятельности по охране общественного порядка. В то же время в 10 субъектах РФ (республики Ингушетия, Мордовия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Приморский край, Ненецкий автономный округ, Воронежская, Оренбургская, Сахалинская и Ярославская области) в связи с отсутствием бюджетных ассигнований дружинникам не предоставлялись какие-либо меры социальной защиты <25>.

--------------------------------

<25> См.: Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

**3.** Часть 3 комментируемой статьи закрепляет особенности участия в профилактике правонарушений общественных объединений и иных организаций.

Как и все лица, участвующие в профилактике правонарушений, они могут реализовывать свои права посредством:

1) участия в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. п. 1, 7 - 10 ч. 1 ст. 17 комментируемого Закона:

- правовое просвещение и правовое информирование;

- социальная адаптация;

- ресоциализация;

- социальная реабилитация;

- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми;

2) участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации **(см.** [**п. 2 комментария к настоящей статье**](#P778)**)**.

Помимо этого, им предоставлены следующие права:

- участвовать в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. ст. 7**](#P418)**,** [**29**](#P1978)**)**;

- выявлять причины и условия, способствующие совершению правонарушений, разрабатывать и проводить мероприятия по их предупреждению.

Дефиниция понятия "общественные объединения" содержится в ст. 5 ФЗ "Об общественных объединениях" - это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование (то есть не преследующее цель извлечения прибыли), созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

**Пример: некоторые общественные организации (например, "Русь сидящая") оказывают поддержку лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы. Главная цель проводимых мероприятий - ресоциализация граждан. Осуществление такой деятельности должно способствовать сокращению преступности, уменьшению количества правонарушений <26>.**

--------------------------------

<26> См.: Добрынина М.Л. Уголовно-исполнительная система Российской Федерации и права осужденных к лишению свободы в условиях глобализации // Вестник Владимирского юридического института. 2009. N 2. С. 11 - 16.

ФЗ "О некоммерческих организациях" предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку **социально ориентированным некоммерческим организациям**, такая поддержка оказывается в приоритетном порядке перед другими некоммерческими организациями.

Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 г. N 713.

Социально ориентированными считаются некоммерческие организации, осуществляющие закрепленные в ст. 31.1 ФЗ "О некоммерческих организациях" виды деятельности, в частности:

- социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан;

- оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

- профилактику социально опасных форм поведения граждан;

- деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации;

- социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными настоящей статьей видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Указанные организации включаются в федеральные, государственные и муниципальные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей поддержки <27>.

--------------------------------

<27> См., например: Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей поддержки Минэкономразвития России // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/201411132 (дата обращения: 22.12.2016); Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей поддержки, оказываемой исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга в 2011 - 2016 годах // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/organizacii-tretego-sektora/reestr-socialno-orientirovannyh-nekommercheskih-organizaciyah-poluchat/ (дата обращения: 22.12.2016).

Статья 14. Обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений

Комментарий к статье 14

**1.** Субъекты профилактики правонарушений и лица, участвующие в профилактике правонарушений, не только имеют права на осуществление той или иной деятельности в сфере профилактики правонарушений, но и несут определенные корреспондирующие с ними **обязанности**. Соответствующие обязанности закреплены в комментируемой статье.

Как следует из положений ч. 1 комментируемой статьи, субъекты профилактики правонарушений и лица, участвующие в профилактике правонарушений, обязаны:

1) **соблюдать действующее законодательство** Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, регламентирующее вопросы профилактики правонарушений.

Данная обязанность является выражением общего принципа законности при осуществлении профилактики правонарушений, закрепленного в ст. 4 настоящего Федерального закона и предполагающего, что субъекты профилактики правонарушений и лица, участвующие в профилактике правонарушений, осуществляют свою деятельность в точном соответствии с положениями комментируемого Закона и иных федеральных законов, регламентирующих правоотношения в области профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений (см. [комментарий к ст. 4](#P285));

2) **соблюдать права и законные интересы граждан и организаций**.

Данное требование также является выражением одного из принципов, предусмотренных в ст. 4 настоящего Федерального закона, - **приоритета прав и законных интересов человека и гражданина** при осуществлении профилактики правонарушений. Субъекты профилактики и лица, участвующие в профилактике правонарушений, не должны совершать действия, которые бы нарушали или ограничивали права, свободы и законные интересы человека и гражданина **(о понятии прав и законных интересов см.** [**п. 6 комментария к ст. 2**](#P192)**).**

Необходимость соблюдения прав и законных интересов граждан и организаций (к которым следует отнести коммерческие и некоммерческие юридические лица) базируется на положениях Конституции РФ, а также положениях международного законодательства, которые являются частью правовой системы Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ **(см.** [**комментарий к ст. 4**](#P278)**)**;

3) **соблюдать конфиденциальность полученной информации** (если распространение данной информации ограничено законодательством Российской Федерации).

Законодательством установлены следующие ограничения на распространение отдельных видов информации:

- **государственная тайна** - данное понятие раскрывается в Законе РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне". Согласно ст. 2 указанного Закона под **государственной тайной** понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации;

- **служебная тайна** - определение данного понятия четко не представлено в действующем законодательстве. Для определения ее перечня следует обращаться к подзаконным нормативным правовым актам: Указу Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" (под **служебной тайной** понимаются служебные сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с требованиями федерального законодательства); Постановлению Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. N 1233 "Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти" (**служебная информация** понимается как несекретная информация, которая касается деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью);

- **коммерческая тайна** - определение данного понятия содержится в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" и главе 75 ГК РФ. Как следует из вышеупомянутого Закона, **коммерческая тайна** - это режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду. К **информации, составляющей коммерческую тайну**, относятся сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны;

- **банковская тайна** - банк обязуется гарантировать тайну банковского вклада и счета, операций по счету и сведений о клиенте;

- **врачебная тайна,** а также иные правовые режимы конфиденциальности информации, предусматривающие ограничения на ее распространение, установленные законодательством РФ;

4) **исполнять иные обязанности**, предусмотренные законодательством Российской Федерации, - перечень обязанностей субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, является открытым. Соответствующие обязанности могут быть установлены в ином нормативном правовом акте, регламентирующем вопросы профилактики правонарушений в Российской Федерации. Так, например, ст. 18 ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" закрепляет обязанности народных дружинников при участии в охране общественного порядка.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи направлена на реализацию принципа открытости принимаемых мер профилактики правонарушений, закрепленного в ст. 4 комментируемого Закона, и предусматривает, что **субъекты профилактики правонарушений обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности по профилактике правонарушений**, если иное не установлено федеральными законами (ими может быть предусмотрен режим секретности для определенного рода сведений, например, для сведений, составляющих государственную тайну).

Специфика способов, посредством которых может быть реализована данная обязанность, связана с тем, что согласно ст. 5 комментируемого Закона в качестве субъектов профилактики правонарушений выступают: федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры РФ, следственные органы Следственного комитета РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

**2.1.** Для реализации названной обязанности субъекты профилактики правонарушений могут использовать способы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об обеспечении **доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления**.

Данные правоотношения регламентируются Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". В ст. 6 указанного Федерального закона предусмотрены следующие способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;

3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов органов местного самоуправления;

6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

7) другие способы, предусмотренные законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами.

**2.2.** Также субъекты профилактики правонарушений предоставляют информацию о своей деятельности путем: **размещения информации о своей деятельности по профилактике правонарушений в средствах массовой информации по официальным запросам, проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов**.

Деятельность средств массовой информации в Российской Федерации регламентируется международными актами, Конституцией РФ, Законом РФ "О средствах массовой информации", ГК РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

Статья 29 Конституции РФ, основываясь на международных требованиях <28>, закрепляет свободу мысли и слова (важно отметить, что никто не может быть принужден к выражению своего мнения и убеждения или отказу от них). При этом устанавливаются определенные ограничения: так, например, исходя из положений ч. 2 указанной статьи не допускается пропаганда или агитация, которая возбуждает социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Кроме того, запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Часть 4 упомянутой статьи устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. При этом перечень сведений, которые распространяются с определенными ограничениями (государственная тайна), установлен в федеральном законе. Часть 5 ст. 29 Конституции РФ провозглашает гарантии свободы массовой информации, а также запрещает установление цензуры (подтверждение указанных положений можно обнаружить в ст. ст. 1, 3 Закона РФ "О средствах массовой информации"). Возможности ограничения прав и законных интересов граждан (в том числе и по вопросам, связанным с деятельностью средств массовой информации) предусматриваются в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Указанная статья (в совокупности с другими нормами, например, ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 29) закрепляет возможность ограничения прав и свобод только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

--------------------------------

<28> См., например, ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.), которая предусматривает нормативное установление свободы средств массовой информации.

В ст. 1 Закона РФ "О средствах массовой информации" подтверждается свобода средств массовой информации, а также закрепляется, что не подлежат ограничениям (за исключением случаев, предусмотренных в законодательстве): поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации (в том числе владение, пользование и распоряжение ими), приобретение, изготовление, хранение, эксплуатация необходимых средств и оборудования для производства и распространения средств массовой информации.

В ст. 2 содержится нормативное определение понятия **"средство массовой информации"** - это периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием.

**Публикация информации в средствах массовой информации** означает создание, распространение определенного объема информации в печатном или электронном выпуске средства массовой информации.

Согласно ст. 38 Закона РФ "О средствах массовой информации" граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. В указанных целях государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации **по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах**. Предоставление государственными органами, органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций, если такие отношения не урегулированы законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации, осуществляется в соответствии с законодательством, регулирующим вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления **(см.** [**п. 2.1 комментария к настоящей статье**](#P876)**)**.

Помимо этого, в соответствии со ст. 31 комментируемого Закона материалы о деятельности в сфере профилактики правонарушений публикуются в средствах массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. В соответствии с указанным информирование населения о деятельности субъектов профилактики правонарушений производится через специальные издания, учредителями и издателями которых выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таковыми изданиями на федеральном уровне являются, в частности, "Российская газета", "Парламентская газета"; на региональном уровне - различные издания, распространяемые на территории отдельного субъекта РФ (например, газета "Рязанские ведомости" - в Рязанской области). Субъекты предупреждения правонарушений обязаны осуществлять информирование населения по вопросам предупреждения правонарушений, правовое просвещение граждан. Реализуя поставленные задачи, субъекты предупреждения правонарушений информируют население о своих действиях в сфере предупреждения правонарушений, а также производят бесплатные юридические консультации в вышеуказанных изданиях.

**3.** В ч. 3 комментируемой статьи установлено, что действия лиц, участвующих в профилактике правонарушений, **не должны создавать препятствия деятельности субъектов профилактики правонарушений** и их должностных лиц, то есть федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, ФСИН и др.), органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их сотрудников.

Глава 3. ВИДЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ФОРМЫ

ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Статья 15. Виды профилактики правонарушений

Комментарий к статье 15

**1.** В комментируемой статье закреплены виды профилактики правонарушений: общая и специальная профилактика.

Подробнее о понятиях "правонарушение", "профилактика правонарушений" говорилось в [п. 1 комментария к ст. 2](#P106). Напомним, что в целях комментируемого Закона применяется суженное по сравнению с используемым в теории определение правонарушения - противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность. Таким образом, в рамках настоящего Федерального закона под правонарушением понимаются только преступления и административные правонарушения. На дисциплинарные проступки, служебно-дисциплинарные проступки, гражданско-правовые и материальные деликты действие комментируемого Закона не распространяется.

Профилактика указанных правонарушений представляет собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на 1) выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на 2) оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Указанные меры могут применяться в целях общей либо специальной профилактики правонарушений с применением соответствующих форм профилактического воздействия **(см.** [**комментарий к ст. ст. 17**](#P1031) **-** [**27**](#P1880)**)**.

Меры общей профилактики правонарушений применяются ко всем лицам, находящимся на территории Российской Федерации, тогда как меры специальной профилактики - к конкретным лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, связанной с повышенным риском совершения правонарушений данными лицами, и определенным законодательством РФ, а также пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Индивидуальная профилактика включает работу с личностью профилактируемого в целях недопущения совершения правонарушений.

**2.** Часть 1 комментируемой статьи посвящена **вопросам общей профилактики правонарушений**. Рассматривая представленное понятие, можно выделить следующие основные направления общей профилактики правонарушений:

1) **выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение**.

В теории права разграничиваются понятия "причины", "условия" и "поводы" совершения правонарушений.

**Причина** правонарушений - это негативное явление, их вызывающее. В самом общем смысле причиной правонарушений является стремление лица удовлетворить или проявить противоправным способом свои интересы, стремления, эмоции, что сопутствует всем правонарушениям в любое время и в любом обществе.

**Условия** правонарушений - отрицательные обстоятельства, формирующие причину, влияющие на нее. Условия правонарушений, формирующие причину, усиливающие или ослабляющие ее действие, крайне разнообразны, они зависят от конкретной социальной действительности того или иного общества. Выделяют следующие условия совершения правонарушений в современном российском обществе: кризис власти, поляризация социальных интересов, низкий уровень материальной жизни населения, кризис морали, низкий уровень правовой культуры граждан, различные виды отклоняющегося поведения (алкоголизм и наркомания), несовершенство законодательства, недостаточно эффективная работа правоохранительных органов и др.

**Поводы** правонарушений - это отрицательные обстоятельства ситуативного характера, являющиеся толчком, стимулом для действия причины, провоцирующие совершение правонарушения.

Предупреждение совершения правонарушений является одним из двух основных способов борьбы с правонарушениями наряду с установлением и реализацией юридической ответственности за уже совершенные правонарушения. Именно в целях предупреждениях совершения правонарушений и должно осуществляться выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению. Поскольку такие причины и условия представляют собой комплекс многообразных факторов, для их устранения необходимы не только специально-юридические меры (правотворчество, правоприменительная деятельность правоохранительных органов), но и социальные мероприятия <29>;

--------------------------------

<29> См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004.

2) **повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан**.

Под **правовой грамотностью** понимают общее знакомство лица с правовыми основами государства, нормами, которые регулируют отношения между людьми на основании закона <30>.

--------------------------------

<30> См.: Профессиональное образование. Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика. М., 1999.

Под **правосознанием** понимают одну из форм общественного сознания наряду с политическим, нравственным, научным, художественным, философским и т.д., которая представляет собой совокупность взглядов, идей, представлений, а также чувств, эмоций, переживаний, выражающих отношение людей к действующему или желаемому (допустимому) праву и другим правовым явлениям. Применительно к вопросам общей профилактики правонарушений речь идет о **массовом правосознании** - когда определенные правовые взгляды, идеи, представления получают достаточно широкое распространение и становятся как бы господствующими (преобладающими) в обществе. В настоящее время правосознание в российском обществе крайне неоднородно, противоречиво, во многом деформировано. Процветает правовой нигилизм, неуважительное отношение к праву, законам. Главные причины этого - кризисное состояние общества, низкая политическая, правовая и нравственная культура граждан, неэффективная работа правоохранительных органов <31>.

--------------------------------

<31> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

В целях формирования высокого правосознания и правовой культуры граждан осуществляется **правовое воспитание**, в котором задействованы не только государственные органы (субъекты профилактики правонарушений), но и общественные структуры, средства массовой информации, трудовые коллективы и граждане. Данное понятие включает в себя также получение и распространение знаний о праве и других правовых явлениях, усвоение правовых ценностей, идеалов. Комментируемый Закон предусматривает в связи с указанным такую форму профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование **(см.** [**комментарий к ст. 18**](#P1060)**)**.

Государство придает особое значение вопросам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, что закрепляется в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г.).

Основы закрепляют, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры. В связи с этим Основы направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства.

Государство должно создавать условия, обеспечивающие развитие правовой грамотности и правосознания граждан, их осведомленность о характере, способах и пределах осуществления и защиты их прав, охраняемых законом интересов в административном и судебном порядке, а также доступ граждан к квалифицированной юридической помощи. Важнейшей задачей государства является также пропаганда и разъяснение необходимости соблюдения гражданами своих обязанностей, правил общежития, уважения прав и законных интересов других лиц независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств.

Основы закрепляют следующие **негативные факторы**, влияющие на состояние правовой грамотности и правосознания граждан:

- недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России;

- несовершенство законодательства Российской Федерации и практики его применения, избирательность в применении норм права, недостаточность институциональных механизмов, гарантирующих безусловное исполнение требований закона, неотвратимость, соразмерность и справедливость санкций за их нарушение.

Определены следующие **основные направления государственной политики** в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан:

- правовое просвещение и правовое информирование граждан;

- развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;

- совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;

- преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан;

- совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов;

- совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

**3.** Часть 2 комментируемой статьи посвящена вопросам **индивидуальной профилактики правонарушений**.

Определены следующие направления индивидуальной профилактики правонарушений:

1) **оказание воспитательного воздействия** на субъектов, находящихся в трудной жизненной ситуации, указанных в ч. 2 ст. 24 комментируемого Закона, а именно:

- безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних;

- лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы;

- лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством;

- несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия;

- лиц без определенного места жительства;

- других категорий лиц, предусмотренных законодательством РФ, в том числе лиц, прошедших курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лиц, не способных самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия;

2) **устранение факторов, отрицательно влияющих на поведение** перечисленных субъектов индивидуальной профилактики;

3) **оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений** или подверженным риску стать таковыми.

Рассмотрим данные направления подробнее.

**3.1.** Законодатель предусмотрел следующий круг лиц, на которых распространяется **воспитательное воздействие** и в отношении которых проводится **устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение (подробнее см.** [**п. 2 комментария к ст. 24**](#P1507)**)**:

а) **беспризорные и безнадзорные несовершеннолетние**.

Круг субъектов, предусмотренных в данном пункте, ограничен в возрастном и социальном положении. ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" определяет, что в целях правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, под **несовершеннолетним** следует понимать лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет; под **безнадзорным -** несовершеннолетнего, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц; **под беспризорным** - безнадзорного, не имеющего места жительства и (или) места пребывания;

б) **лица, которые отбывают наказание, не связанное с лишением свободы**.

Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, регулирует раздел II УИК РФ, к ним относятся обязательные работы, штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, принудительные работы, ограничение свободы.

Приказом Минюста России от 20 мая 2009 г. N 142 утверждена Инструкция по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, которая определяет организацию исполнения уголовно-исполнительными инспекциями наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, исправительных работ, осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено;

в) **лица, которые занимаются бродяжничеством и попрошайничеством**.

Под **бродяжничеством** в научной литературе обычно понимается бездомное существование (у лица не имеется жилого помещения, соответствующего всем необходимым стандартам, для проживания), сопряженное с постоянной переменой места пребывания для уклонения от общественно полезного труда. У субъектов, занимающиеся бродяжничеством, наличествуют проблемы, связанные с алкоголизмом, наркоманией, возможно наличие криминального прошлого (например, наличие отбытого наказания в виде лишения свободы). Под **попрошайничеством** обычно понимается выпрашивание у граждан денег или иных материальных ценностей для улучшения собственного имущественного положения. Как отмечают исследователи, бродяжничество невозможно зачастую четко отделить от попрошайничества <32>.

--------------------------------

<32> См.: Хаитжанов А. Уголовная ответственность за бродяжничество и попрошайничество // Труды Международного симпозиума "Надежность и качество". 2008. N 8; Гордеев А.Ю. Генезис и правовая природа бродяжничества и попрошайничества в России на современном этапе // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2016. N 1. С. 33 - 41.

Действующее административное и уголовное законодательство предусматривает установление определенных санкций, связанных с занятием бродяжничеством и попрошайничеством: так, например, за вовлечение несовершеннолетнего в занятия антиобщественной деятельностью предусматривается наказание в соответствии с санкцией ст. 151 УК РФ;

г) **несовершеннолетние, которые подвергнуты принудительным мерам воспитательного воздействия**.

Несовершеннолетний (то есть лицо, не достигшее восемнадцати лет), совершивший преступление небольшой или средней тяжести, согласно ч. 1 ст. 90 УК РФ может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

Несовершеннолетнему могут быть назначены следующие принудительные меры воспитательного воздействия:

- предупреждение - разъяснение несовершеннолетнему, что он причинил своими действиями вред другому лицу;

- передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа - возложение на вышеуказанных лиц обязанностей по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего;

- возложение обязанности загладить причиненный вред - учитываются личностные качества несовершеннолетнего, его возможность трудиться, имущественное положение;

- ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего - запрет на посещение определенных районов, использование тех или иных транспортных средств и т.д.

Также согласно ч. 2 ст. 92 УК РФ несовершеннолетний, осужденный к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести, а также тяжкого преступления, может быть освобожден судом от наказания и помещен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа применяется как принудительная мера воспитательного воздействия в целях исправления несовершеннолетнего, нуждающегося в особых условиях воспитания, обучения и требующего специального педагогического подхода;

д) **лица без определенного места жительства**.

Указанное понятие обычно включает два взаимосвязанных аспекта: 1) социальный - означает отсутствие необходимого жилья и 2) правовой - отсутствие необходимой регистрации по месту жительства. Как отмечает В.В. Шильдяева, "не вызывает сомнения тот факт, что одной из причин роста бездомности является деформация процесса социализации населения. Современное общество утрачивает социальный контроль над включением граждан в общественные институты. Это в какой-то степени обусловлено тем, что разрушены либо деформированы традиционные институты социализации (семья, школа, детские и молодежные организации и т.д.)" <33>.

--------------------------------

<33> См., напр.: Шильдяева В.В. Бездомность как социальное явление: подходы и причины // Современные исследования социальных проблем. 2012. N 11. С. 25.

Особое внимание к указанной группе граждан со стороны законодателя связано с тем, что бездомные утрачивают социальные связи с семьей, коллегами по работе; большое количество свободного времени приводит к формированию иждивенчества и притуплению желания работать; у бездомных отмечается отсутствие интересов, происходит деформация ценностей и нравственных качеств. Бездомность влияет на изменения эмоционально-волевой сферы человека: он быстро утомляется, часто без причин неуравновешен, агрессивен, теряет способность к волевому усилию в поведении, не умеет сдерживать себя от недозволенных действий <34>.

--------------------------------

<34> См.: Социальная работа с различными группами населения: Учебное пособие / Под ред. Н.Ф. Басова. М.: КНОРУС, 2012.

е) **иные категории лиц -** к ним относятся, в частности, инвалиды; условно осужденные, прошедшие курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании; беженцы; вынужденные переселенцы.

В научной литературе обычно предусматривается наличие нескольких взаимосвязанных этапов индивидуальной профилактики совершения правонарушений конкретными лицами:

а) **ранняя профилактика** - характеризуется тем, что источники антиобщественных воздействий на лицо выявлены, с ними проведена соответствующая работа. Следует отметить, что выявление указанных источников воздействия на лицо должно быть произведено до того, как они устойчиво повлияли на поведение гражданина;

б) **непосредственная профилактика** - применяется в том случае, если поведение лица свидетельствует о развитии у него соответствующих негативных интересов. Основная задача в данном случае состоит в том, чтобы удержать это лицо от совершения правонарушения;

в) **профилактика правонарушений на этапе преступного поведения** - процесс криминализации личности уже начался, потенциальное направление деятельности указанного гражданина - негативное. В данном случае сотрудники правоохранительных органов должны произвести ряд действий, направленных на удержание лица от совершения преступления. Обычно в этой ситуации осуществляется попытка ликвидировать или изолировать источник криминального влияния на профилактируемое лицо;

г) **профилактика рецидива** - самостоятельное направление борьбы с преступностью, которое, к сожалению, не реализуется в полной мере в России (что доказывается на основе статистических показателей, представляемых МВД России и ФСИН России) <35>.

--------------------------------

<35> См.: Ветошкин С.А. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. М., 2008; Плахотнюк Ю.И. Предупреждение девиантного и преступного поведения несовершеннолетних // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. N 2 (58). Т. 1. С. 278 - 280.

**3.2. Оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми,** в соответствии со ст. 27 комментируемого Закона направлено на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам. Такая поддержка может оказываться в соответствии с законодательством Российской Федерации и с согласия указанных лиц в целях минимизации последствий правонарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 27**](#P1880)**)**.

**Правовая поддержка** может быть оказана в форме правового информирования, консультирования, осуществления охраны места правонарушения и т.п.

**Социальная поддержка** состоит в периодическом предоставлении отдельным категориям граждан денежных выплат и натуральных выдач с целью частичной компенсации дополнительных затрат граждан, а также поддержания их здоровья.

**Психологическая поддержка** осуществляется в целях психологического обеспечения свободного и гармоничного развития личности на всех этапах ее становления и самореализации.

**Медицинская поддержка** заключается в оказании первой, а также скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи на месте совершения правонарушения или амбулаторно.

**4. Индивидуальная профилактика** правонарушений может осуществляться с применением **специальных мер профилактики правонарушений**.

Пункт 9 ч. 2 ст. 6 называет в их числе меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера. Согласно ч. 3 указанной статьи такие меры уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации **(подробнее см.** [**п. п. 2**](#P382)**,** [**3 комментария к ст. 6**](#P401)**)**.

Следовательно, такие меры могут носить исключительно персонифицированный характер и применяться в целях оказания воспитательного воздействия на лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, перечисленных в ч. 2 ст. 24 комментируемого Закона, устранения факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также оказания помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Статья 16. Основания для осуществления профилактики правонарушений

Комментарий к статье 16

**1.** Комментируемая статья определяет основания для осуществления профилактики правонарушений.

Часть 1 данной статьи в самом общем виде относит к ним **возникновение социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений (о причинах и условиях возникновения правонарушений говорилось в** [**п. 2 комментария к ст. 15**](#P912)**).** Указанное фактически предусматривает постоянную работу субъектов профилактики правонарушений, так как отсутствие в обществе всех перечисленных причин и условий практически невозможно.

**2.** Части 2 - 4 комментируемой статьи определяют основания для применения **специальных мер профилактики правонарушений** административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера. Согласно ч. 3 ст. 6 комментируемого Закона такие меры уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации **(подробнее см.** [**п. п. 2**](#P382)**,** [**3 комментария к ст. 6**](#P401)**)**.

**Фактическими основаниями** применения перечисленных мер профилактики правонарушений являются:

1) выявление правонарушений;

2) выявление причин и условий, способствующих их совершению;

3) выявление лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер;

4) выявление лиц, намеревающихся совершить правонарушение.

**Юридическими основаниями** для применения специальных мер профилактики правонарушений являются:

1) решение суда;

2) решение одного из субъектов профилактики правонарушений, уполномоченных применять соответствующие меры.

Применение указанных мер осуществляется на основании специального законодательства Российской Федерации (уголовного, административного, уголовно-процессуального и др.), в связи с чем именно в нем закрепляются непосредственные основания применения специальных мер профилактики правонарушений. В ч. 2 комментируемой статьи закреплены только общие, базовые положения.

Например, ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" перечисляет основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, относя к ним:

1) наличие возбужденного уголовного дела;

2) ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения:

- о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

- о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

- о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;

- о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов;

3) поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве;

4) запросы других органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по основаниям, указанным в настоящей статье;

5) постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством РФ;

6) запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Статья 17. Формы профилактического воздействия

Комментарий к статье 17

**1.** Комментируемая статья определяет **формы профилактического воздействия**, которые могут быть применены в ходе как общей, так и специальной профилактики правонарушений, каждой из указанных форм посвящена отдельная статья комментируемого Закона.

Как следует из содержания ч. 1 комментируемой статьи, предусмотрено десять основных форм профилактического воздействия:

1) **правовое просвещение и правовое информирование** - до сведения граждан и организаций доводится информация, направленная на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. При этом **правовое просвещение** можно понимать как распространение информации, знаний об определенных гражданских правах, свободах и обязанностях человека, а также способах их реализации. **Правовое информирование** представляет собой предоставление гражданам правовой информации - определенных сведений о фактах, предметах, явлениях, имеющих место в правовой сфере общества, содержащихся в нормах права и в других источниках **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 18**](#P1060)**)**;

2) **профилактическая беседа** представляет собой официальное разъяснение лицу-правонарушителю его моральной и правовой ответственности за совершенные (или планируемые) действия в рамках антиобщественного поведения **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 19**](#P1094)**)**;

3) **объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения** объявляется лицу-правонарушителю при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. **Антиобщественное поведение** понимается в комментируемом Законе как не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, которые нарушают общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. Из этого определения следует, что под антиобщественным поведением вполне можно понимать и антиморальные действия, совершенные лицом. Официальное предостережение является официальным актом специальных субъектов профилактики правонарушений, определенных в ч. 2 комментируемой статьи, которые и определяют порядок и форму его вынесения **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 20**](#P1117)**)**;

4) **профилактический учет** - представляет собой сбор, регистрацию, обработку, хранение информации субъектами профилактики правонарушений и предоставление этой информации, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем. Он осуществляется в целях информационного обеспечения деятельности специальными субъектами профилактики правонарушений и предполагает обмен информацией между ними **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 21**](#P1166)**)**;

5) **внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения**, является официальным актом специальных субъектов профилактики правонарушений, выносится в случае обнаружения причин и условий, способствующих совершению правонарушения, и является обязательным для исполнения **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 22**](#P1314)**)**;

6) **профилактический надзор** - означает необходимость осуществления надзорных действий в отношении лица, находящегося на профилактическом учете, состоит в наблюдении за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 23**](#P1436)**)**;

7) **социальная адаптация** - заключается в осуществлении комплекса мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 24**](#P1482)**)**;

8) **ресоциализация** - заключается в осуществлении комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 25**](#P1765)**)**;

9) **социальная реабилитация** - означает применение мер, направленных на восстановление утраченных социальных связей и функций лицами, которые находятся в трудной жизненной ситуации (к таковым, например, относятся лица, потребляющие наркотические вещества) **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 26**](#P1827)**)**;

10) **помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми,** означает оказание лицам, пострадавшим от правонарушений, правовой, медицинской, социальной и иной помощи **(подробнее см.** [**комментарий к ст. 27**](#P1880)**)**.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи устанавливает исключительную компетенцию специальных субъектов профилактики правонарушений - **сотрудников правоохранительных органов** (должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если это предусмотрено законодательством РФ) в отношении осуществления таких форм профилактического воздействия, как:

- профилактическая беседа;

- объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

- профилактический учет;

- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

- профилактический надзор.

Лица, участвующие в профилактике правонарушений (что корреспондирует с положениями ч. ч. 2 и 3 ст. 13 комментируемого Закона), и иные субъекты профилактики правонарушений не вправе реализовывать указанные формы профилактического воздействия - их участие в профилактике правонарушений ограничено осуществлением:

- правового просвещения и правового информирования;

- социальной адаптации;

- ресоциализации;

- социальной реабилитации;

- помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Статья 18. Правовое просвещение и правовое информирование

Комментарий к статье 18

Комментируемая статья посвящена вопросам **правового просвещения и правового информирования**, осуществляемого в рамках общей профилактики правонарушений.

В указанных целях субъекты профилактики правонарушений, а также лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций **информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств**.

В таком понимании меры правового просвещения и правового информирования представляют собой одну из разновидностей **правового воспитания**, под которым понимается целенаправленная деятельность государства, а также общественных структур, средств массовой информации, трудовых коллективов по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан. Данное понятие включает в себя также получение и распространение знаний о праве и других правовых явлениях, усвоение правовых ценностей, идеалов <36>. Однако следует согласиться с высказываемым в литературе мнением о том, что прямой связи между понятиями правового информирования и правового воспитания нет, так как знание положительного права не гарантирует наличности нормального правосознания. Так, например, преступники зачастую более осведомлены о правовых нормах в той или иной области, чем законопослушные граждане <37>. Поэтому меры по правовому просвещению и правовому информированию населения являются лишь одним из элементов системы профилактики правонарушений в Российской Федерации в целом и механизма повышения правовой грамотности и развития правосознания граждан в частности.

--------------------------------

<36> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

<37> См.: Червяковский А.В. Актуальные проблемы правового информирования // Вестник ОмГУ. Серия "Право". 2009. N 4. С. 91 - 96.

Специалистами отмечалось, что "для современного российского общества характерными являются недостаточное знание гражданами своих конституционных прав и свобод, неумение и нежелание их отстаивать перед государством... Уровень правового информирования не отвечает современному этапу развития нашего общества. Государственные органы, призванные решать эту проблему, действуют разобщенно, отсутствует государственная программа по правовому информированию и повышению уровня правовой культуры населения" <38>. В связи с указанным осуществление государством целенаправленной политики по правовому информированию и правовому просвещению граждан, вовлечение в данный процесс различных общественных институтов является насущной необходимостью. В настоящее время правовое просвещение и правовое информирование граждан выделено в качестве одного из направлений государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (см. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г.).

--------------------------------

<38> Червяковский А.В. Актуальные проблемы правового информирования // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2009. N 4. С. 91 - 96.

Данный документ предусматривает необходимость обеспечения доступности правовой информации, развития системы правового просвещения и информирования граждан, включая развитие информационно-правовых ресурсов и обеспечение эффективного функционирования соответствующих информационно-справочных систем; участия адвокатов и нотариусов в правовом просвещении граждан и развитии правосознания населения, а также развития негосударственных форм правового просвещения и оказания юридической помощи населению. Развитию негосударственных форм правового просвещения должно служить выделение грантов и использование государством иных мер материального содействия, а также нематериального поощрения негосударственных организаций, создающих и развивающих негосударственные формы правового просвещения и повышения правовой грамотности и правосознания граждан, информирования и юридической помощи за счет собственных средств на условиях социального партнерства, а также содействующих реализации государственной политики в вопросах повышения правовой культуры и формирования правосознания граждан.

Законодатель в комментируемой статье не ограничивает способы осуществления правового просвещения и правового информирования, указывая лишь, что в данных целях могут применяться **различные меры образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера**.

На практике основными источниками для получения гражданами правовой информации являются средства массовой информации - телевидение, газеты и журналы, в том числе сетевые издания; различные ресурсы в сети Интернет - официальные сайты уполномоченных органов, сайты общественных организаций, занимающихся различными вопросами профилактики правонарушений, различных юридических фирм, специализированные информационно-правовые порталы и форумы; общедоступные библиотеки.

Правовое просвещение и правовое информирование непосредственно связано с оказанием в Российской Федерации **бесплатной юридической помощи**. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" содержит отдельную статью (ст. 28), регламентирующую соответствующие вопросы. Согласно данному нормативному правовому акту в целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводить до граждан иным способом следующую информацию:

1) порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи;

2) содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством РФ прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;

3) информацию о компетенции и порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, о полномочиях их должностных лиц;

4) правила оказания государственных и муниципальных услуг;

5) основания, условия и порядок обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

6) порядок совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

Обязанности по правовому информированию и правовому просвещению населения, в том числе по правовому информированию граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ могут также возлагаться на **государственные юридические бюро, адвокатов и нотариусов**. Так, например, ч. 2 ст. 9 Областного закона Ростовской области от 24 декабря 2012 г. N 1017-ЗС "О бесплатной юридической помощи в Ростовской области" устанавливает, что адвокаты обязаны осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения по вопросам, указанным выше под п. п. 1, 2 и 6.

Правовое информирование и правовое просвещение населения также могут осуществлять **органы местного самоуправления** в соответствии с муниципальными правовыми актами, юридические клиники образовательных организаций высшего образования и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Положения комментируемой статьи могут находить отражение и дальнейшую конкретизацию в законодательстве субъектов РФ. Так, ст. 9 Закона Белгородской области от 29 ноября 2016 г. N 124 "О реализации в Белгородской области некоторых положений Федерального закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" предусматривает, что в целях правового просвещения и правового информирования органы государственной власти Белгородской области:

- обеспечивают производство и распространение среди граждан информационных материалов, а также проведение мероприятий, пропагандирующих преимущества правомерного поведения и разъясняющих последствия совершения правонарушений;

- поощряют и стимулируют деятельность лиц, участвующих в профилактике правонарушений, по правовому воспитанию и просвещению граждан.

Статья 38 Закона Липецкой области от 15 декабря 2015 г. N 478-ОЗ "О профилактике правонарушений в Липецкой области" определяет формы правового воспитания и правового просвещения граждан: правовое обучение, оказание правовой помощи гражданам, пропаганда правомерного поведения. Приводятся следующие меры по правовому просвещению и правовому воспитанию населения: проведение семинаров, лекций, бесед, социологических исследований, издание научно-популярной литературы, создание радио- и телепередач и др.

Организацию правового просвещения и правового воспитания населения Закон возлагает на органы государственной власти области и органы местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области. При этом средства массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти области и органы местного самоуправления, обеспечивают публикацию аналитических, методических и других материалов о профилактике правонарушений.

Также следует сказать о **роли прокуратуры РФ** в осуществлении правового просвещения граждан. Данный вопрос регламентирован Приказом Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. N 182 "Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению". Данный Приказ предполагает, что разъяснение законодательства осуществляется с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, и является неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений. При пропаганде права активно должны использоваться чтение лекций, проведение бесед, выступления в средствах массовой информации. При определении тематической направленности и планирования работы по пропаганде права следует исходить из того, что правовое просвещение - это один из способов привития членам общества уважения к защищаемым правом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользоваться конституционными правами и гарантиями и эффективно отстаивать их. Прокурорам следует на регулярной основе принимать участие в проводимых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также органами местного самоуправления, научными и образовательными учреждениями мероприятиях (парламентские слушания, научно-практические конференции и семинары, круглые столы и др.), которые способствуют правовому воспитанию населения. Также следует активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан, наряду с зарекомендовавшими себя формами пропаганды права внедрять новые организационные формы правового просвещения, в том числе используя современные информационные технологии.

Статья 19. Профилактическая беседа

Комментарий к статье 19

**1.** Статья 19 комментируемого Закона посвящена проведению **профилактических бесед** с лицами, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений (т.е. с лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, определенными в ч. 2 ст. 24 комментируемого Закона).

**Профилактическая беседа** понимается как официальное разъяснение лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения. При этом под **антиобщественным поведением** в соответствии со ст. 2 комментируемого Закона понимаются действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц, не влекущие за собой административную или уголовную ответственность **(см. подробнее** [**п. 6 комментария к ст. 2**](#P192)**).**

Под **моральной ответственностью** понимается способность лица осуществлять выбор между правильными и неправильными действиями, то есть определять самостоятельно вопросы справедливости, праведности. Это моральное качество личности и категория этики, отражающая, с одной стороны, способность человека отвечать за свои поступки, с другой - возможность для общества подвергать эти действия моральной оценке <39>. Под **моралью** понимается принятая в обществе система норм, идеалов, принципов и их выражение в реальной жизни и поведении людей. Следует отметить, что категория морали сопряжена с понятием нравственности: при этом ряд исследователей трактуют мораль как внешнее проявление, а нравственность понимают в качестве внутреннего показателя. Ни одно из данных понятий не является закрепленным в законодательстве, что осложняет применение их в юридической практике.

--------------------------------

<39> См.: Ответственность // Российская педагогическая энциклопедия / Под ред. В.В. Давыдова. М.: Большая Российская энциклопедия, 1993. Т. 2.

**Правовая ответственность** (в данном контексте имеется в виду юридическая ответственность) понимается как необходимость для виновного лица подвергнуться мерам государственного воздействия, претерпеть определенные отрицательные последствия <40>. Существуют различные виды юридической ответственности (уголовная, правовая, дисциплинарная, гражданско-правовая и др.). Поскольку комментируемый Закон ограничен вопросами профилактики преступлений и административных правонарушений, в данном случае речь, по всей видимости, идет только об уголовной и административной ответственности.

--------------------------------

<40> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

Понятия моральной и правовой (юридической) ответственности имеют разный объем и направленность: иногда то, что относится обществом к антиморальному поведению, не может быть квалифицировано с правовой точки зрения как правонарушение (например, в связи со сложными жизненными обстоятельствами женщина отдает своего новорожденного ребенка в детский дом). Это означает, что к потенциальному нарушителю может быть применено общественное осуждение (как наиболее перспективный вариант развития событий), но никакой установленной санкции за данные действия не последует.

Социальные и правовые последствия - определенные в законодательстве последствия совершения тех или иных деяний (действий или бездействия).

**2. Порядок проведения профилактической беседы**, как отмечается в ч. 2 комментируемой статьи, определяется нормативными правовыми актами **субъектов профилактики правонарушений**, уполномоченных на осуществление мер индивидуальной профилактики (их перечень установлен в ч. 2 ст. 17 комментируемого Закона, это должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов).

Так, в рамках системы органов внутренних дел РФ действует Приказ МВД России от 31 декабря 2012 N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции", которым утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Как следует из текста данного документа, сотрудник правоохранительных органов обязан осуществлять индивидуальную профилактическую работу с определенными группами лиц, состоящих на профилактическом учете (например, с теми, кто освободился из мест лишения свободы). Участковый уполномоченный полиции должен не реже одного раза в квартал проводить с лицами, состоящими на профилактическом учете, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы с целью предупреждения преступлений и иных правонарушений. Информация о проведении беседы вносится в рапорт о проверке лица, состоящего на профилактическом учете, форма которого утверждена в указанном документе.

Приложение N 18 к Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ содержит образец справки о проведении руководителем территориального органа МВД России беседы с несовершеннолетним, поставленным на профилактический учет, о недопустимости совершения правонарушений. В ходе беседы несовершеннолетнему разъясняется предусмотренная законом ответственность за преступления и административные правонарушения, родители (иные законные представители) несовершеннолетнего предупреждаются об усилении контроля за поведением сына (дочери).

А.Ю. Винокуров обращает также внимание на тот факт, что перечисленные субъекты профилактики правонарушений - представители "силового блока" - в соответствии с ч. 2 ст. 17 комментируемого Закона вправе осуществлять профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, указанных в п. п. 2 - 6 ч. 1 данной статьи (в том числе и профилактическую беседу), **если это определено федеральным законодательством**. Следовательно, право на осуществление таких форм профилактического воздействия должно быть предусмотрено в специальных федеральных законах, регламентирующих деятельность указанных субъектов. Так, сопоставление норм комментируемого Закона и ФЗ "О прокуратуре РФ" показывает, что прокуроры не могут осуществлять профилактическую беседу и профилактический учет, поскольку ФЗ "О прокуратуре РФ" их проведения не предусматривает. Однако в ч. 2 комментируемой статьи, раскрывающей содержание профилактической беседы, отражено, что порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в ч. 2 ст. 17. Таким образом, получается, что Генеральный прокурор РФ в случае необходимости вправе определить порядок проведения профилактической беседы в своем приказе. В целом автор приходит к выводу о том, что роль прокуроров в реализации пяти возможных форм индивидуального профилактического воздействия сводится к допускаемому проведению профилактической беседы <41>.

--------------------------------

<41> См.: Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. N 7. С. 620 - 626.

Статья 20. Объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения

Комментарий к статье 20

**1.** Часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что **официальное предостережение (предостережение)** объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, если отсутствуют соответствующие основания для привлечения данного лица к уголовной или административной ответственности.

**Основанием уголовной ответственности** для физического лица является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ. Состав преступления предусматривает сочетание следующих элементов:

- субъекта - дееспособного физического лица, достигшего определенного возраста;

- объекта - определенного общественного отношения, на которое осуществляется воздействие;

- объективной стороны - действий или бездействия, наступивших последствий, а также причинной связи между совершенными действиями или бездействием и наступившими последствиями;

- субъективной стороны - вины лица (выражаемой в форме умысла или неосторожности), мотивов, целей и т.д.

**Основаниями административной ответственности** являются следующие элементы:

- юридическое основание - правовые нормы, которые предусматривают установленную ответственность за совершение правонарушения;

- фактическое основание - наличие деяния, которое содержит в себе признаки административного правонарушения;

- процессуальное основание - наличие специального акта, составленного уполномоченным должностным лицом, который свидетельствует о наличии административного правонарушения, совершенного указанным субъектом.

Официальное предостережение (предостережение) должно содержать требование о 1) недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо 2) недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

Исходя из положений п. "г. 2" ст. 13 ФЗ "О федеральной службе безопасности" **органы, относящиеся к системе ФСБ России**, имеют право объявлять физическому лицу обязательное для исполнения **официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений**, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности.

Статья 25.1 ФЗ "О прокуратуре РФ" предусматривает, что в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях **прокурор или его заместитель** направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам **предостережение о недопустимости нарушения закона**. При этом в нормативных актах Генеральной прокуратуры РФ предостережение о недопустимости нарушения закона рассматривается как важнейшая мера предупреждения правонарушений.

**Верховным Судом РФ в отношении предостережений, применяемых прокурорами, было разъяснено следующее: "предостережение о недопустимости нарушения закона является документом прокурорского реагирования, мерой профилактического воздействия. Следовательно, предостережение, являющееся одной из мер прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, принимаемое на основании результатов проведенных проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информациям контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, влекущее для лица, в адрес которого оно объявлено, определенные правовые последствия в случае его неисполнения, является актом, проверка которого осуществляется в порядке производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений.**

**Предостережение - это правовое средство особой целевой направленности, оно имеет превентивный (предупредительный, профилактический) характер. Цель предостережения - предупреждение правонарушений путем официального указания на необходимость изменения модели своей юридически значимой деятельности.**

**Прокурор при проведении проверки может объявить предостережение лишь при наличии веских задокументированных оснований, связанных с тем, что в будущем, возможно, лицо совершит правонарушение.**

**Предостережение о недопустимости нарушения закона никаких юридических последствий для лица, которому оно объявлено, не влечет.**

**Если лицо, которому ранее было объявлено предостережение, все же совершит в дальнейшем правонарушение, о недопустимости которого оно предостерегалось, то правовые последствия для него породят иные меры прокурорского реагирования, принятые в связи с последним нарушением законности, а не это предостережение (см.** **Определение** **Верховного Суда РФ от 18 июня 2014 г. N 82-КГПР14-2).**

**2.** Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что субъекты профилактики правонарушений, уполномоченные осуществлять меры индивидуального профилактического воздействия, указанные в ч. 2 ст. 17 комментируемого Закона (сотрудники органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственные органы в случаях, предусмотренных законодательством РФ), определяют в своих нормативных правовых актах:

- **порядок объявления официального предостережения** (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, включая порядок его направления (вручения);

- **форму** официального предостережения (предостережения);

- **перечни категорий должностных лиц**, уполномоченных объявлять официальное предостережение (предостережение).

Порядок объявления предостережения в системе ФСБ России определяется Приказом от 2 ноября 2010 г. N 544 "Об объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности". Данный Приказ устанавливает, что официальное предостережение может объявляться физическому лицу при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности в целях предупреждения совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов безопасности. Приказ устанавливает форму предупреждения (письменная), основания для его объявления (конкретные внешние действия физического лица, создающие условия для совершения преступления; образующие приготовление к преступлениям небольшой или средней тяжести либо непосредственно направленные на совершение таких преступлений при отсутствии признаков покушения).

При получении соответствующей информации о действиях, создающих угрозу совершения правонарушения, представитель ФСБ России готовит в письменном виде официальное предостережение (данный документ готовится в двух экземплярах: один экземпляр должен быть направлен лицу, действия которого создают угрозу совершения правонарушения; второй экземпляр должен быть подшит в дело). Данный документ представляется на согласование в несколько отделов и служб, докладывается вышестоящему начальству. При этом общий срок согласования подготовленного официального предостережения не может быть более 30 дней.

Согласованный документ направляется по почте лицу, действия которого создают угрозу нарушения общественной безопасности. К данной процедуре предъявляются определенные требования: материал должен быть направлен заказным письмом с уведомлением о вручении или о вручении его лично физическому лицу.

Вероятна возможность вручения официального предостережения и лично. В этом случае лицо расписывается о вручении предостережения на втором экземпляре документа. Если гражданин отказывается осуществить данное действие, то об этом делается специальная запись на втором экземпляре.

**Пример: 19 февраля 2016 г. в г. Вологде рассматривалось дело по факту подачи административного искового заявления гражданином О. в интересах военнослужащего Ю. об оспаривании официального предостережения начальника Управления ФСБ России по 12 главному управлению Министерства обороны РФ.**

**Ю. проходил военную службу по контракту с 2010 года в войсковой части в должности начальника службы РХБЗ. В один из дней (данные были изъяты из открытого доступа) гражданину Ю. было вынесено официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений: ФСБ России отметило, что Ю. хранил дома секретные сведения для личного использования в служебных целях, но намерения передать эти сведения кому-либо не имел.**

**Представитель ФСБ России Д. заявил, что в 2015 г. оперативными сотрудниками Управления в отношении Ю. были проведены оперативно-розыскные мероприятия, в ходе которых было достоверно установлено, что Ю., имея оформленный установленным порядком доступ к государственным данным, осуществлял сбор, обработку и хранение секретных сведений. Оперативным путем было установлено, что Ю. планировал после увольнения из Вооруженных Сил РФ использовать полученные данные для оказания консультационной помощи, в том числе и иностранным представителям и организациям. В результате ФСБ России было вынуждено вынести Ю. официальное предостережение.**

**В рамках судопроизводства было установлено, что Ю. действительно хранил дома ряд документов, имеющих гриф "Секретно" и не потерявших своей актуальности. Собранная информация могла быть использована Ю. после увольнения со службы в личных целях на материальной основе (что подтвердил свидетель, который сообщил, что Ю. в ходе беседы с ним сотрудников ФСБ России сообщил о том, что собранные сведения могут быть переданы иностранным организациям и лицам для получения материальной выгоды). При этом оснований для привлечения к уголовной ответственности не имелось (признаков состава преступления, предусмотренного** **ст. 275** **УК РФ, не обнаружено).**

**В результате рассмотрения дела суд, учитывая имеющийся комплекс доказательств, признал, что сведений о действиях Ю. было достаточно, официальное предостережение выносилось на законных основаниях, нарушений требований** **Конституции** **РФ не отмечено. Кроме того, суд заявил, что никакого давления на Ю. (о котором гражданин неоднократно заявлял) не было оказано (см. решение Вологодского гарнизонного военного суда от 19 февраля 2016 г. по делу N 2а-10/2016).**

Таким образом, как мы видим из сложившейся практики, правоохранительные органы выносят официальное предостережение при наличии фактов, которые позволяют заключить, что лицо может совершить в будущем то или иное правонарушение.

Вопросы вынесения предостережений в рамках деятельности прокуратуры РФ регламентированы указанием Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. N 39/7 "О применении предостережения о недопустимости нарушения закона".

Применение предостережения отнесено к **исключительной компетенции прокурора и его заместителей**. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают.

Предостережение может быть объявлено во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, способных привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяют. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования.

Применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений. Предостережение может быть объявлено на основании результатов проведенных проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информациям контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Предостережение оформляется в виде специального прокурорского акта в письменной форме по утвержденному образцу. Должностному лицу оно объявляется под расписку непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения оно может быть объявлено и по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования.

**Пример: О. обратился в суд с административным иском к заместителю прокурора Багратионовского района Калининградской области об оспаривании объявленного ему предостережения о недопустимости нарушения закона. В обоснование исковых требований административный истец указал, что прокурором ему было объявлено оспариваемое предостережение в связи с высказанным им в интервью телеканалу "Россия 1" мнением о согласии с инициативой возвращения городу Калининграду исторического названия - Кенигсберг. Вопреки доводам предостережения, указывает административный истец, высказанное им как частным лицом мнение о переименовании города Калининграда никак не свидетельствует о том, что он является сторонником нарушения территориальной целостности Российской Федерации, наоборот, он выступает против нарушения территориальной целостности Российской Федерации.**

**Заместитель прокурора исковые требования не признала, сославшись на объявление О., являющемуся лидером националистической организации, оспариваемого предостережения для предупреждения осуществления им экстремистской деятельности, в связи с осуществлением им на протяжении значительного периода времени деятельности, основанной на его националистических взглядах. Заместитель прокурора уточнила, что оспариваемое предостережение было направлено О. не исключительно в связи с поддержкой им инициативы по переименованию города Калининграда в Кенигсберг, а с учетом его предшествующих действий, основанных на его националистических взглядах. О. является лидером националистической организации "Балтийский авангард русского сопротивления", которая ставит перед собой политические цели прийти к власти и обеспечить наилучшие условия жизни для населения Кенигсбергского края. Члены данной националистической организации выступают против существующего политического режима в Российской Федерации, пропагандируют неприязнь к лицам еврейской национальности, борьбу с ними, фашизм. Учитывая изложенные обстоятельства, суд пришел к выводу о том, что у прокурора имелись достаточные основания для предупреждения О. о недопустимости совершения противоправных деяний, содержащих признаки экстремистской деятельности.**

**Доводы О. о том, что прокурор не вправе был объявить ему предостережение, поскольку он не является должностным лицом, суд находит необоснованными. Согласно** **п. 1.4** **данного указания, изданного во исполнение** **ст. 25.1** **ФЗ "О прокуратуре РФ", предостережение о недопустимости нарушения закона предложено применять только к должностным лицам. При этом на момент издания этого** **указания** **и внесения в него изменений действовала прежняя редакция указанной** **статьи****, которая предусматривала возможность объявления в письменной форме предостережения о недопустимости нарушения закона только должностным лицам. Действующая редакция для предупреждения противоправных деяний, содержащих признаки экстремистской деятельности, предоставляет прокурору право направить предостережение о недопустимости нарушения закона любому лицу. Учитывая изложенное, суд пришел к выводу о соответствии закону оспариваемого предостережения прокурора (см. решение Багратионовского районного суда (Калининградская область) N 2А-1162/2016 от 28 ноября 2016 г. по делу N 2А-1162/2016).**

**3.** Часть 3 комментируемой статьи закрепляет, что в случае если гражданин не исполняет законные и обоснованные требования сотрудников правоохранительных органов, содержащиеся в официальном предостережении, он может быть **привлечен к ответственности** в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Ответственность за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации установлена ст. 19.3 КоАП РФ.

Статья 17.7 КоАП РФ устанавливает ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Статья 21. Профилактический учет

Комментарий к статье 21

**1.** Комментируемая статья предусматривает возможность осуществления профилактического учета как формы профилактического воздействия. При этом в законодательстве отсутствует его легальное определение.

**Профилактический учет** - это наблюдение за поведением лица, в отношении которого принято решение об осуществлении профилактического учета, в целях недопущения совершения им правонарушений и оказания на него профилактического воздействия.

Профилактический учет осуществляется субъектами профилактики правонарушений, указанными в ч. 2 ст. 17 комментируемого Закона: в частности, должностными лицами Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, военной полиции, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и др. Перечень категорий лиц, основания и порядок постановки их на профилактический учет определяются федеральным законодательством.

В соответствии с п. 16 ч. 3 ст. 17 ФЗ "О полиции" полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах, в частности о лицах, состоящих на профилактическом учете.

**Участковым уполномоченным полиции** на основании Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции", которым утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, **проводится индивидуальная профилактическая работа со следующими категориями граждан, состоящих на профилактическом учете**:

- освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами (то есть поднадзорными лицами), а также освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего <42>, - до истечения срока, установленного решением суда;

--------------------------------

<42> Пункт 26 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции"; ст. 50 ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах"; ст. 3 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"; п. 8 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденного Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. N 818.

- больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих <43>, - до срока снятия их с учета в медицинской организации;

--------------------------------

<43> Пункт 35 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции".

- совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих <44>, - на протяжении одного года с момента постановки на профилактический учет;

--------------------------------

<44> Пункт 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции".

- совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий <45>, - на протяжении одного года с момента постановки на профилактический учет;

--------------------------------

<45> Пункт 8 ч. 3 ст. 17 ФЗ "О полиции"; ч. 4 ст. 17 Федерального закона от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях".

- входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, - на протяжении одного года с момента постановки на профилактический учет;

- лицами, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача <46>, - срок нахождения на профилактическом учете не указан.

--------------------------------

<46> Статья 41 ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах"; п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ "О полиции".

Так, органы внутренних дел согласно ст. 12 ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" при осуществлении административного надзора обязаны вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора, а также систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и за выполнением предусмотренных законом обязанностей. Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

**Пример: приговором Вольского районного суда Саратовской области от 23 мая 2014 г. Ш. был осужден по** **п. "а" ч. 3 ст. 158** **УК РФ к 6 месяцам лишения свободы без штрафа и ограничения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Кроме того, приговором мирового судьи судебного участка N 1 г. Балаково Саратовской области от 26 июня 2014 г. Ш. был осужден по** **ч. 1 ст. 158** **УК РФ, с применением** **ч. 5 ст. 69** **УК РФ, к 7 месяцам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. 27 ноября 2014 г. Ш. был освобожден из мест лишения свободы по отбытию наказания.**

**15 декабря 2014 г. Ш. был поставлен на профилактический учет в МУ МВД России "Балаковское" Саратовской области. Имея неснятую и непогашенную судимость за совершение тяжкого преступления, Ш. в течение одного года, а именно 9 сентября 2016 г. и 27 октября 2016 г., совершил два административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В связи с этим начальник МУ МВД России "Балаковское" Саратовской области обратился в суд с административным исковым заявлением об установлении административного надзора в отношении Ш.**

**Поскольку в судебном заседании были установлены все предусмотренные законом основания для установления в отношении Ш. административного надзора, для предупреждения совершения им преступлений и других правонарушений, оказания на него индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов, суд установил в отношении Ш. административный надзор сроком на три года и следующие административные ограничения: не пребывать в кафе, барах и ресторанах с целью распития спиртных напитков; не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в них; не пребывать вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного с 22 часов до 06 часов каждых суток; не выезжать за пределы территории Балаковского муниципального района Саратовской области без уведомления органа, осуществляющего надзор; являться в МУ МВД России "Балаковское" Саратовской области четыре раза в месяц для регистрации по установленному данным органом графику (см. решение Балаковского районного суда Саратовской области от 7 декабря 2016 г. по делу N 2А-1-5276/2016).**

Также участковый уполномоченный полиции **участвует в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за поведением**:

- осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, - до истечения срока наказания, указанного в приговоре суда (снятия с учета в территориальном подразделении уголовно-исполнительной системы);

- несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, - до снятия с указанного учета.

Согласно Приказу Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы" **на профилактический учет берутся подозреваемые, обвиняемые и осужденные**:

- склонные к совершению побега;

- лидеры и активные участники группировок отрицательной направленности, а также лица, оказывающие негативное влияние на других подозреваемых, обвиняемых и осужденных;

- организующие и провоцирующие групповое противодействие законным требованиям администрации;

- склонные к употреблению и приобретению наркотических веществ, психотропных средств, сильнодействующих медицинских препаратов и алкогольных напитков;

- признанные судом нуждающимися в лечении от наркомании и алкоголизма;

- склонные к совершению суицида и членовредительству;

- организующие или активно участвующие в азартных играх с целью извлечения материальной или иной выгоды;

- склонные к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка;

- изучающие, пропагандирующие, исповедующие либо распространяющие экстремистскую идеологию;

- отбывающие наказание за дезорганизацию нормальной деятельности исправительных учреждений, массовые беспорядки;

- склонные к нападению на представителей администрации и иных сотрудников правоохранительных органов;

- склонные к посягательствам на половую свободу и половую неприкосновенность.

**Пример: 23 сентября 2015 г. решением учреждения ФКУ ИК-37 ГУ ФСИН России по Кемеровской области осужденный К. был поставлен на профилактический учет как лицо, изучающее, пропагандирующее, исповедующее, распространяющее экстремистскую идеологию (****подп. 9 п. 24** **Приказа Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72). Основанием для постановки на профилактический учет послужил рапорт инспектора ФКУ ИК-37 ГУ ФСИН России по Кемеровской области, согласно которому К. заявлял о признании идеологии и практики терроризма правильным, нуждающимся в поддержке и подражании.**

**23 сентября 2015 г. состоялось заседание административной комиссии, в повестке дня которой поставлен на разрешение вопрос о постановке К. на профилактический учет. По итогам рассмотрения вопроса было принято единогласное решение: поставить на профилактический учет К. как лицо, изучающее, пропагандирующее, исповедующее либо распространяющее экстремистскую идеологию, что подтверждается представленной копией протокола заседания административной комиссии от 23 сентября 2015 г. N 38 (см. решение Яйского районного суда Кемеровской области от 5 сентября 2016 г. по делу N 2А-475/2016).**

На основании ст. 21 ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел имеют право в установленном порядке вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

В соответствии с Приказом МВД России от 15 октября 2013 г. N 845 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации" **на профилактический учет с заведением учетно-профилактической карточки** (УПК) **ставятся**:

1) **несовершеннолетние:**

- употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества;

- употребляющие алкогольную и (или) спиртосодержащую продукцию;

- совершившие правонарушение, в том числе до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

- совершившие иное антиобщественное действие;

- освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии, или в связи с изменением обстановки, или в связи с примирением с потерпевшим, деятельным раскаянием, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;

- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

- обвиняемые и подозреваемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;

2) **родители или иные законные представители**, не исполняющие своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющие на их поведение либо жестоко обращающиеся с ними.

**На профилактический учет с заведением учетно-профилактического дела** (УПД) **ставятся несовершеннолетние:**

- условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания;

- освобожденные от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;

- получившие отсрочку отбывания наказания;

- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специальных учебных воспитательных учреждений закрытого типа (СУВУЗТ), если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния;

- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из СУВУЗТ и находящиеся после освобождения (выпуска) в социально опасном положении либо нуждающиеся в социальной помощи или реабилитации;

- осужденные за совершение преступлений небольшой или средней тяжести и освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

- условно осужденные;

- осужденные к ограничению свободы в виде основного наказания;

- осужденные к иным видам наказания, не связанным с лишением свободы.

**Пример: на основании поступившего в адрес ОДН ОП N 2 УМВД России по г. Самара заявления И. о принятии мер профилактического характера и привлечении к ответственности подростка за причинение повреждений ее малолетней дочери, которую на детской площадке он облил лимонадом, 19 июня 2015 г. старшим инспектором ОДН ОУУП и ПДН ОП N 2 Управления МВД России по г. Самара был проведен опрос несовершеннолетнего Э. и его матери, которая была предупреждена о постановке несовершеннолетнего на профилактический учет.**

**В тот же день было вынесено заключение о постановке несовершеннолетнего Э. на профилактический учет в подразделении по делам несовершеннолетних и заведении учетно-профилактической карточки, данное заключение было утверждено заместителем начальника ОП N 2 УМВД России по г. Самара. Несовершеннолетний Э. был поставлен на учет по основаниям, предусмотренным** **п. 49.1.3** **Приказа МВД России от 15 октября 2013 г. N 845 за совершение антиобщественного действия. В отношении матери 23 июня 2015 г. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном** **ч. 1 ст. 5.35** **КоАП РФ (неисполнение родителем обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних), постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав Администрации Промышленного района г. о. Самара ей назначено административное наказание в виде штрафа 300 руб.**

**Инспектор выходила по месту жительства, учебы, беседовала с Э. и его матерью, о чем в карточке ежемесячно делалась отметка. Спустя шесть месяцев со дня постановки на учет Э. был снят с профилактического учета, поскольку за ним в течение шести месяцев не было замечено противоправных и антиобщественных действий (см. решение Промышленного районного суда г. Самары от 29 июня 2016 г. по делу N 2А-3837/2016).**

В качестве **оснований постановки лица на профилактический учет** выступают: ведение антиобщественного образа жизни, систематическое нарушение общественного порядка в общественных местах и в сфере семейно-бытовых отношений, наличие судимости за совершенное преступление, склонность лица к совершению противоправных деяний и т.д.

Конкретные основания указываются в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность субъектов профилактики правонарушений. Так, согласно п. 2.2 Приказа МВД России от 17 января 2006 г. N 19 "О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений" одной из основных задач органов внутренних дел по предупреждению преступлений является выявление и постановка на профилактические учеты лиц, имеющих намерение совершить преступление.

На основании п. 8 Приказа Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы" основанием для постановки подозреваемого, обвиняемого или осужденного на профилактический учет является наличие достоверных и проверенных сведений о его намерениях совершить правонарушение или негативном влиянии на других лиц, а также медицинские и психологические показания.

**2.** Направленность профилактического учета предопределяется необходимостью информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений.

**Информационное обеспечение деятельности** - это организация систематизированного свода документированных сведений, необходимых для предоставления своевременной, достоверной и полной информации для реализации аналитических и управленческих процедур, обеспечивающих осуществление полномочий субъектов профилактики правонарушений.

В целях осуществления профилактического учета производится:

- **сбор информации** - это целенаправленный процесс получения сведений из различных источников об интересующем объекте, который сводится к поиску, отбору, получению и накоплению нужной для дальнейшего использования информации. Поиск информации может происходить путем: наблюдения, общения по интересующему вопросу, прочтения служебной документации, просмотра видеозаписей, прослушивания аудиозаписей, запроса к информационным системам, банкам и базам данных и пр. Сбор информации может производиться или человеком, или с помощью технических средств и систем - аппаратно;

- **регистрация информации** - это процесс фиксирования собранных (или иных) сведений на том или ином материальном носителе. Документирование сведений осуществляется на бумажных и электронных носителях. Формами профилактического учета выступают, в частности: карточка (дело) учета индивидуальной профилактической работы, дело административного надзора, списочный учет в паспорте на административный участок;

- **обработка информации** - это упорядоченный процесс преобразования информации (изменение вида или формы, смысла (содержания), объема (количества));

- **хранение информации** - это процесс помещения информации в определенное хранилище с целью извлечения ее для дальнейшего использования;

- **предоставление информации** - действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Ведение профилактического учета может осуществляться с использованием **автоматизированных информационных систем**.

**Справка: учреждения территориальных органов ФСИН России оснащены программно-техническими комплексами автоматизированного картотечного учета спецконтингента (ПТК АКУС): информационные системы по автоматизации ведения специальных учетов для следственных изоляторов (ПТК АКУС СИЗО, с 2000 г.), исправительных учреждений (ПТК АКУС ИК/КП, с 2003 г.), уголовно-исполнительных инспекций (ПТК АКУС УИИ, с 2005 г.). Эти сведения охватывают все стороны пребывания подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах и осужденных в исправительных учреждениях, включая фототеку, библиотеку дактилоскопических карт, статданные, справки.**

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", МВД России в целях осуществления своих полномочий имеет право формировать и вести в соответствии с законодательством РФ федеральные учеты, базы данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической и иной информации. К различным видам учетов относятся реестры, учетные данные которых приобретают юридическую значимость при их включении в учетную систему.

На региональном уровне (ИЦ МВД) на основе локальных фондов горрайорганов формируются информационные фонды:

- о лицах, проходящих по материалам и делам оперативного учета, уголовным делам;

- о лицах, осужденных за совершение преступлений;

- о лицах, разыскиваемых и без вести пропавших, неопознанных трупах граждан;

- о лицах, совершивших административные правонарушения;

- о лицах, состоящих под административным надзором;

- о лицах, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

**3.** Субъекты профилактики осуществляют профилактический учет согласно **установленным требованиям, содержащимся в федеральных нормативных правовых актах,** в том числе ведомственного характера.

В соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. N 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции" профилактический учет граждан, проживающих на административном участке, и проведение с ними индивидуальной профилактической работы устанавливается решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника - начальника полиции при делегировании ему в установленном порядке соответствующего полномочия начальником территориального органа МВД России на районном уровне.

Данный документ устанавливает **следующие основания для снятия лиц с профилактического учета** и прекращения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в территориальных органах МВД России, отделах (отделениях, пунктах) полиции:

- окончание (истечение) сроков нахождения на профилактическом учете;

- осуждение к лишению свободы и направление к месту отбывания наказания;

- прекращение противоправного поведения, когда поведение и образ жизни лица, состоящего на профилактическом учете, не нуждаются в дальнейшем наблюдении;

- прохождение военной службы по призыву в Вооруженных Силах РФ, внутренних войсках МВД России, воинских формированиях и органах;

- признание гражданина безвестно отсутствующим (умершим) по решению суда;

- смерть гражданина;

- иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.

Снятие лиц, состоящих на учете в территориальных органах МВД России, с профилактического учета и прекращение индивидуальной профилактической работы с ними производится решением начальника территориального органа МВД России по рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником отделения участковых уполномоченных полиции. Срок нахождения на профилактическом учете может продлеваться при совершении лицами, состоящими на профилактическом учете, административных правонарушений (против порядка управления и (или) посягающих на общественный порядок и общественную безопасность) и поступлении на них неоднократных (двух и более) жалоб в течение года, решением начальника территориального органа МВД России по рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником отделения участковых уполномоченных полиции.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, докладываются участковым уполномоченным полиции рапортом (ежеквартально) на имя начальника территориального органа МВД России, а затем рапорты передаются начальнику отделения участковых уполномоченных полиции для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранения в течение пяти лет.

В соответствии с Приказом МВД России от 15 октября 2013 г. N 845 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации" сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России при получении информации о несовершеннолетних правонарушителях, родителях или иных законных представителях, отрицательно влияющих на детей, и при наличии установленных законом оснований, представляют начальнику территориального органа МВД России предложения о постановке на профилактический учет указанных лиц и проведении с ними индивидуально-профилактической работы. Разрешение о постановке на профилактический учет дается в письменном виде. Профилактический учет подразделениями по делам несовершеннолетних осуществляется с заведением учетно-профилактических дел и учетно-профилактических карточек.

Согласно Приказу Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы" начальник отряда (воспитатель), за которым закреплен подозреваемый, обвиняемый и осужденный, готовит соответствующий материал для рассмотрения на очередном заседании комиссии учреждения уголовно-исполнительной системы (справка по личному делу, объяснения подозреваемого, обвиняемого и осужденного и иных лиц по поводу ранее совершенных правонарушений, заключение служебной проверки по факту допущенного правонарушения и иные материалы, характеризующие подозреваемого, обвиняемого и осужденного), предварительно знакомит с ним начальника учреждения уголовно-исполнительной системы. По результатам рассмотрения комиссией учреждения может быть принято решение: о постановке на профилактический учет, снятии с профилактического учета, отказе в постановке на профилактический учет, отказе в снятии с профилактического учета. Решение комиссии принимается большинством голосов членов комиссии, оформляется протоколом, который утверждается начальником учреждения уголовно-исполнительной системы и подписывается членами комиссии.

Сотрудниками режимных служб учреждения уголовно-исполнительной системы на лицо, поставленное на профилактический учет, заводится учетная карточка, которая заносится в журнал регистрации учетных карточек. Учетная карточка помещается в планшет (фотостенд), журнал регистрации учетных карточек находится на постоянном хранении в отделе безопасности (режима) учреждения уголовно-исполнительной системы. Списки лиц, состоящих на профилактическом учете, размножаются и передаются во все заинтересованные службы учреждения уголовно-исполнительной системы для организации профилактической работы с этими лицами по своим направлениям деятельности.

О результатах профилактической работы закрепленный за лицом, поставленным на профилактический учет, сотрудник по истечении трех месяцев докладывает на заседании комиссии администрации учреждения уголовно-исполнительной системы. Комиссия принимает решение о снятии лица с профилактического учета либо о продлении срока профилактической работы. В последнем случае комиссия дает конкретные рекомендации по существу возникших проблем. Решения комиссии администрации учреждения уголовно-исполнительной системы с рекомендациями о проведении профилактических мероприятий оформляются протоколом с письменными указаниями начальника учреждения уголовно-исполнительной системы.

**4.** В соответствии с требованиями ч. 3 комментируемой статьи, для должностных лиц, проводящих профилактическую работу, установлена обязанность, получив доступ к персональным данным лица, состоящего на профилактическом учете, **не раскрывать третьим лицам и не распространять указанную информацию** (ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных").

В соответствии п. 2 ст. 3 указанного Федерального закона в качестве **оператора персональных данных** могут выступать государственный орган, муниципальный орган, юридическое или физическое лицо, организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, а также определяющие цели и содержание обработки персональных данных.

Оператор не предоставляет и не раскрывает сведения, содержащие персональные данные граждан, третьей стороне без письменного согласия субъекта персональных данных, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью, а также в случаях, установленных федеральными законами.

По мотивированному запросу исключительно для выполнения возложенных законодательством функций и полномочий персональные данные субъекта персональных данных без его согласия могут быть переданы:

- в судебные органы в связи с осуществлением правосудия;

- в органы государственной безопасности;

- в органы прокуратуры;

- в органы полиции;

- в следственные органы;

- в иные органы и организации в случаях, установленных нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения.

Сотрудники, ведущие обработку персональных данных, не отвечают на вопросы, связанные с передачей персональных данных, по телефону или факсу.

**5.** В ходе осуществления профилактического учета полученная субъектами профилактики правонарушений информация о лицах, состоящих на профилактическом учете, может предоставляться органам публичной власти на основании **межведомственных запросов**, в соответствии с ч. 4 комментируемой статьи.

В целях обеспечения электронного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти для реализации задачи по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в электронном формате принято Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. N 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия".

Целью создания системы взаимодействия является технологическое обеспечение информационного взаимодействия:

а) при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме;

б) в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ и актами Правительства РФ.

Основными **функциями системы взаимодействия** являются:

а) обеспечение передачи запросов, иных документов и сведений, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и поданных заявителями через единый портал, в подключенные к системе взаимодействия информационные системы органов и организаций, обязанных предоставить испрашиваемые государственные (муниципальные) услуги;

б) обеспечение обмена электронными сообщениями между органами и организациями, информационные системы которых подключены к системе взаимодействия, при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций;

в) обеспечение передачи на единый портал запросов, иных документов и сведений, обработанных в информационных системах органов и организаций, а также информации о ходе выполнения запросов о предоставлении государственных или муниципальных услуг и результатах их предоставления;

г) осуществление мониторинга системы взаимодействия, а также мониторинга соблюдения процедур, предусмотренных техническими требованиями, соглашениями;

д) предоставление информационно-методической поддержки органам и организациям в части использования ими системы взаимодействия, а также иных информационных систем, включенных в инфраструктуру, обеспечивающую информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и подключенных к системе взаимодействия.

Например, в рамках организации межведомственного взаимодействия в электронном виде МВД России и ФСИН России предоставляют ряд электронных сервисов, которые опубликованы в установленном порядке в системе межведомственного электронного взаимодействия. Вместе с тем возможности данной системы потенциально могут использоваться и для удовлетворения собственных информационных потребностей субъекта профилактики в рамках выполнения возложенных на него государственных функций и в целях повышения качества и актуальности информации, содержащейся в ведомственных информационных системах. Например, сервис по предоставлению сведений о соответствии СНИЛС фамильно-именной группе, находящийся в ведении Пенсионного фонда РФ, может быть использован в информационных системах учета подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также в информационных системах кадрового учета для проведения объективного контроля достоверности базовых идентификационных атрибутов соответствующих объектов учета. Электронный сервис "Сервисный концентратор ФМС России" позволяет представлять следующие запросы: проверка действительности паспорта, запрос паспортного досье по СНИЛС или установочным данным, проверка действительности регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Следует отметить, что информационное взаимодействие в целях профилактики правонарушений может осуществляться не только непосредственно между уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, но и между субъектами профилактики правонарушений и уполномоченными органами иностранных государств в рамках сотрудничества по линии **Интерпола**.

Информационное обеспечение сотрудничества правоохранительных органов по каналам Интерпола осуществляется в отношении уголовно наказуемых деяний, за исключением преступлений политического, военного, религиозного или расового характера, на основании Приказа МВД РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы от 6 октября 2006 г. N 786/310/470/454/333/971 "Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола", согласно которому информационное обеспечение сотрудничества взаимодействующих органов с правоохранительными органами иностранных государств - членов Интерпола, Генеральным секретариатом осуществляют Национальное центральное бюро Интерпола при Министерстве внутренних дел РФ, а также территориальные подразделения (филиалы) НЦБ Интерпола в МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ, УВДТ.

Обмен информацией между НЦБ Интерпола и взаимодействующими органами осуществляется:

- по каналам единой сети электросвязи Российской Федерации;

- по каналам мультисервисной телекоммуникационной сети МВД России;

- по сети почтовой связи Российской Федерации;

- по сети федеральной фельдъегерской связи.

Обмен конфиденциальной информацией осуществляется в установленном порядке.

Направляемые в НЦБ Интерпола запросы, судебные поручения должны быть оформлены взаимодействующими органами в соответствии с требованиями, предусмотренными нормативными актами Российской Федерации по вопросам делопроизводства, иметь установленный комплекс обязательных и дополнительных реквизитов, оговоренных в образцах оформления документов.

Перечень должностных лиц, наделенных правом подписи документов, направляемых по каналам Интерпола, предоставляется в НЦБ Интерпола руководителями взаимодействующих органов.

Статья 22. Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения

Комментарий к статье 22

**1.** В комментируемой статье рассматривается возможность **внесения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения**, как формы профилактического воздействия.

Исходя из положений действующих нормативных правовых актов, в самом общем виде **представление** можно определить как акт реагирования органов публичной власти, содержащий требования о принятии мер по устранению обнаруженных нарушений законодательства, причин и условий, им способствующих, и привлечению к ответственности виновных лиц (ст. ст. 10 и 24 ФЗ "О прокуратуре РФ"), по устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, реализации угроз безопасности Российской Федерации, совершению преступлений (ст. ст. 1 и 13.1 ФЗ "О федеральной службе безопасности"), устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений (ст. 2 ФЗ "О полиции").

Таким образом, представление является правоприменительным актом, обязывающим определенных должностных лиц и организации принять меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

**2. Основаниями внесения (направления) представления** об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, могут являться:

- установленные факты нарушения законов, выразившиеся в совершении действий, не предусмотренных или противоречащих требованиям закона (например, неправильное применение норм материального права), а также в неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний закона (например, неприменение предусмотренных процессуальным законодательством мер административного воздействия к совершившим административные правонарушения лицам, иные нарушения и недостатки, выявленные в ходе проверки (п. 3 ст. 22 ФЗ "О прокуратуре РФ");

- наличие достаточных оснований, выявленных в процессе оперативно-служебной деятельности органов федеральной службы безопасности и указывающих на наличие причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации (ст. 13.1 ФЗ "О федеральной службе безопасности");

- наличие причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений (п. 12 ч. 1 ст. 13 ФЗ "О полиции");

- собранные в процессе расследования фактические данные о причинах и условиях, способствовавших совершению преступлений (ч. 2 ст. 158 УПК РФ), и др.

Под **причинами правонарушения** следует понимать явления либо их сочетание, которые вызывают и обусловливают возникновение правонарушений. Например, причиной совершения многих административных правонарушений является состояние алкогольного опьянения граждан; отрицание или непонимание ценности государства может повлечь совершение такого преступления, как шпионаж; неуважительное отношение к личности - убийство, нанесение телесных повреждений.

**Условиями совершения правонарушения** следует считать обстоятельства, от которых зависит совершение правонарушения, либо факторы, облегчающие его совершение (например, дорожные условия, сопутствующие дорожно-транспортному происшествию).

Причины правонарушений нельзя отождествлять с условиями их совершения. Причина правонарушения находится в закономерной, необходимой связи со следствием. Условие же (в комплексе с другими обстоятельствами) лишь способствует формированию следствия (усиливая или ослабляя действие причины), не вызывая его с необходимостью <47>.

--------------------------------

<47> См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.

**Пример: 21 августа 2014 г. Комитетом государственного экологического надзора Ленинградской области по поручению Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры была проведена рейдовая проверка по вопросу сброса неочищенных сточных вод из системы централизованного водоотведения п. Красавица на почвенный покров. Актом рейдовой проверки от 21 августа 2014 г. зафиксировано подтопление сточными водами из неисправного канализационного коллектора, идущего от воинской части, земель лесного фонда Российской Федерации на территории Выборгского района Ленинградской области в лесотаксационном выделе 14 лесного квартала 131 Ленинского участкового лесничества Рощинского лесничества - филиала ЛОГКУ "Ленобллес" на площади 512 кв. м.**

**Постановлением старшего государственного инспектора РФ в области охраны окружающей среды по Северо-Западному федеральному округу от 30 декабря 2014 г. N 16-152/2014-ПО предприятие привлечено к административной ответственности, предусмотренной** **ч. 3 ст. 8.31** **КоАП РФ, за допущенное загрязнение особо защитных участков леса в результате подтопления сточными водами из неисправного канализационного коллектора земель лесного фонда РФ на обозначенной территории.**

**Установив причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению предприятием, 30 декабря 2014 г. должностное лицо, руководствуясь** **ч. 1 ст. 29.13** **КоАП РФ, внесло в адрес предприятия представление N 16-152/2014 об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Данным представлением об устранении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, на предприятие возложена обязанность принять меры по их устранению, в частности, разработать и представить в Департамент Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу план мероприятий по устранению выявленных нарушений (см.** **Постановление** **Верховного Суда РФ от 8 августа 2016 г. N 33-АД16-11).**

**3.** К субъектам профилактики правонарушений, уполномоченным в соответствии с законодательством Российской Федерации вносить представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, относятся не все перечисленные в ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона, а лишь:

1) **федеральные органы исполнительной власти**. Прежде всего, это органы, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность. Среди задач законодательства об административных правонарушениях согласно ст. 1.2 КоАП РФ выделено предупреждение административных правонарушений. В соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ органы и должностные лица, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

**Пример: 16 февраля 2015 г. при рассмотрении документов, поступивших из Комитета по обеспечению жизнедеятельности города Администрации городского округа - г. Волжский Волгоградской области, административным органом было установлено, что сумма перерасчета размера платы на общедомовые нужды за электроэнергию в квитанции за октябрь 2014 г. предъявлена потребителю Л. к оплате в отсутствие правовых оснований и не подтверждена документально, тем самым ПАО "Волгоградэнергосбыт" был совершен обман потребителя путем обсчета на сумму 383 руб. 58 коп.**

**Территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Волгоградской области по результатам рассмотрения документов вынесено Постановление от 26 марта 2015 г. N 1720/95 о привлечении ПАО "Волгоградэнергосбыт" к административной ответственности, предусмотренной** **ст. 14.7** **КоАП РФ, в виде штрафа в размере 40 000 рублей и выдано представление от 26 марта 2015 г. N 69 об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.**

**Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 29 мая 2015 г. и** **Постановлением** **Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 сентября 2015 г. решение суда первой инстанции было оставлено без изменения.**

**Верховным Судом РФ при рассмотрении жалобы на судебные акты и приложенных к ней материалов оснований для отмены обжалуемых судебных актов также не было установлено. Верховный Суд РФ также указал, что оспариваемое представление административного органа вынесено в порядке, предусмотренном** **ст. 29.13** **КоАП РФ, в связи с производством по делу об административном правонарушении, состав которого в действиях общества административным органом доказан, следовательно, суды признали его соответствующим действующему законодательству (см.** **Постановление** **Верховного Суда РФ от 15 января 2016 г. N 306-АД15-17408 г. по делу N А12-15322/2015).**

**Представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, может быть внесено** органом, должностным лицом после вынесения постановления о назначении административного наказания, а также при вынесении постановления о прекращении производства по делу в случаях:

- объявления устного замечания (ст. 2.9 КоАП РФ);

- прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления, - в соответствии с ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

Между тем не относятся к федеральным органам исполнительной власти суды, которые также уполномочены в качестве юрисдикционных органов применять такое правовое средство, как представление. Также к ним не относится и Счетная палата РФ, применяющая внесение представлений при осуществлении надзорной деятельности, которая является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию РФ.

Помимо указанного, законодательством предоставлено право административным органам (должностным лицам), осуществляющим государственный надзор (контроль), выносить **представления об устранении нарушений законодательства**, ответственность за невыполнение которых предусмотрена ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Статья 13.1 ФЗ "О федеральной службе безопасности" к мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности, относит наряду с официальным предостережением о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, внесение **представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации**. При наличии достаточных данных, выявленных в процессе оперативно-служебной деятельности органов федеральной службы безопасности и указывающих на наличие причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, органами федеральной службы безопасности вносятся в соответствующие государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также в общественные объединения обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ;

2) **органы прокуратуры Российской Федерации.** Применительно к прокурорской деятельности термином "представление" обозначаются два вида правовых актов: связанные с судебными процедурами и не связанные с ними.

Так, гражданским процессуальным законодательством прокурору, участвующему в деле, предоставлено право принесения апелляционного представления (ст. 320 ГПК РФ), а также право обжалования определений суда первой инстанции путем принесения представления (ст. 331 ГПК РФ), кроме того, должностные лица органов прокуратуры имеют право на обращение в суд кассационной инстанции с представлением о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений (ст. 376 ГПК РФ), на обращение в Президиум Верховного Суда РФ с представлением о пересмотре судебных постановлений (ст. 391.1 ГПК РФ), на подачу представления о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ст. 394 ГПК РФ). В ст. 308.1 АПК РФ установлено, что Генеральный прокурор РФ и его заместители вправе обратиться в Президиум Верховного Суда РФ с представлением о пересмотре определений Судебной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенных в порядке кассационного производства по делам, указанным в части 1 ст. 52 АПК РФ. Согласно ст. ст. 389.1, 389.3, 389.4 УПК РФ государственному обвинителю и (или) вышестоящему прокурору предоставлено право принесения представления на приговор или иное решение суда первой инстанции; в соответствии со ст. ст. 401.2 и 412.1 УПК РФ Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокурор субъекта РФ, приравненный к нему военный прокурор и их заместители вправе обратиться с представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения, в том числе в порядке надзора в Президиумом Верховного Суда РФ, а согласно ст. 389.24 УПК РФ оправдательный приговор суда первой инстанции может быть отменен судом апелляционной инстанции с передачей уголовного дела на новое судебное разбирательство по представлению прокурора. Поэтому соответствующее представление прокурора в связи с осуществлением судебных процедур **не следует смешивать с представлением об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения**.

Статья 24 ФЗ "О прокуратуре РФ" устанавливает такой акт прокурорского реагирования, как **представление прокурора** - представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения.

**Пример: прокуратурой Аскизского района Республики Хакасия в августе 2016 г. в рамках осуществления надзора за соблюдением трудовых прав граждан выявлены нарушения трудового законодательства. По результатам проверки установлено, что в нарушение требований трудового законодательства имеется просроченная задолженность по заработной плате перед 14 работниками администрации Усть-Камыштинского сельсовета. По выявленным нарушениям прокурором Аскизского района 31 августа 2016 г. посредством электронной почты главе Усть-Камыштинского сельсовета направлено представление об устранении нарушений трудового законодательства. Указанное представление поступило в администрацию сельсовета 31 августа 2016 г., зарегистрировано в журнале входящей корреспонденции 1 сентября 2016 г. Впоследствии требования прокурора фактически были исполнены, ответ направлен 28 октября 2016 г. (см. Постановление Аскизского районного суда Республики Хакасия от 18 ноября 2016 г. по делу N 5-79/2016).**

Следует обратить внимание, что ст. 25.1 ФЗ "О прокуратуре РФ" предусматривает в качестве формы профилактического воздействия направление в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях предостережения должностному лицу (при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, - руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам), в то время как представление прокурора имеет другую направленность - устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Представление сочетает в себе пресекательно-карательную и превентивную (профилактическую) направленность. Как правило, посредством представлений органов публичной власти выявляются длящиеся или уже совершенные правонарушения, условия, им способствующие, вносятся требования о привлечении виновных лиц к соответствующему виду юридической ответственности, т.е. представления имеют ретроспективную направленность, в отличие от проспективности предостережений, которые вносятся, когда деяние, от которого предлагается воздержаться, еще не совершено <48>;

--------------------------------

<48> См.: Панченко В.Ю., Макарчук И.Ю. Представление как правовое средство // Законодательство и экономика. 2014. N 6.

3) **следственные органы Следственного комитета РФ.** Полномочия следователя по устранению причин и условий расследуемого противоправного деяния исходят прежде всего из назначения уголовного судопроизводства. Они вытекают также из процессуальных и социальных функций следователя. Основной формой профилактической работы следователей в этом направлении до сих пор является внесение **представлений об устранении обстоятельств, способствующих совершению преступлений**, регламентированное ч. 2 ст. 158 УПК РФ. При этом полномочия следователя, предусмотренные ч. 2 ст. 158 УПК РФ, следует рассматривать прежде всего как его служебную обязанность, что соответствует положениям ч. 2 ст. 73 УПК РФ.

**Пример: заместителем руководителя Абаканского МСО СУ СК РФ по Республике Хакасия было внесено 31 марта 2016 г. в порядке** **ч. 2 ст. 158** **УПК РФ представление о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления (других нарушений закона), на имя руководителя государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Хакасия в рамках уголовного дела, возбужденного по** **п. "в" ч. 4 ст. 204****,** **п. "б" ч. 2 ст. 204** **УК РФ. Вынесенное представление направлено на выполнение одной из задач уголовного законодательства, предусмотренных** **ст. 2** **УК РФ - предупреждение преступлений.**

**Данное представление было обжаловано в суде. По мнению заявителя, автор представления незаконно и необоснованно в утвердительной форме констатировал указанные в представлении факты, по сути, обвинив его в совершении коррупционных действий, что нарушает презумпцию невиновности. Представление было внесено спустя всего 10 дней после возбуждения уголовного дела, в связи с чем оно не может быть основано на совокупности собранных доказательств. Представление носит обвинительный характер, фактически заявителю "расписан" состав преступления, хотя он является свидетелем по уголовному делу, а указанный документ должен носить предупреждающий, профилактический характер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления теми лицами, в отношении которых возбуждено уголовное дело. Указывая в представлении о необходимости рассмотрения вопроса о принятии к заявителю и другим лицам мер дисциплинарного воздействия, автор представления допустил вмешательство в административно-хозяйственную деятельность организации. Заявитель полагает, что представление является немотивированным, противоречит целям и задачам, предусмотренным** **ч. 2 ст. 158** **УПК РФ, а указанные в нем недостоверные и надуманные сведения прямо нарушают его конституционные права, порочат честь и достоинство как человека, так и сотрудника Гостехнадзора по Республике Хакасия.**

**Постановлением Абаканского городского суда Республики Хакасия от 17 мая 2016 г. жалоба, поданная в порядке** **ст. 125** **УПК РФ, была оставлена без удовлетворения. Суд апелляционной инстанции по уголовным делам Верховного Суда Республики Хакасия постановил оставить данное Постановление без изменения. В частности, суд указал, что не может согласиться с доводами заявителя об обвинительном характере представления, поскольку формулировок о совершении заявителем преступления в нем не содержится. Вносимое в порядке, установленном** **ч. 2 ст. 158** **УПК РФ, представление о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона, не подменяет собой приговор суда и, следовательно, не является актом, которым устанавливается виновность лица в совершении какого-либо преступления (см. Апелляционное постановление суда апелляционной инстанции по уголовным делам Верховного Суда Республики Хакасия от 28 июня 2016 г. по делу N 22К-735/2016);**

4) **органы государственной власти субъектов РФ** (например, министерства, департаменты, управления, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.п.), рассматривающие дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ и региональным законодательством об административных правонарушениях.

**4.** Представление - это всегда **письменный документ**, который должен иметь внутренние, выработанные соответствующей практикой и (или) установленные законом (ведомственными актами) **структуру и содержание.** К примеру, ст. 29.13 КоАП РФ не содержит указаний о реквизитах представления. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, по своему содержанию должно включать:

- название представления, дату и место его составления; наименование органа и должность, фамилию и инициалы имени и отчества лица, председательствующего коллегиального органа; наименование органа и должность, фамилию и инициалы имени и отчества должностного лица, вынесших представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- указание, в отношении кого вынесено данное представление (наименование юридического лица, ведомственная принадлежность, юридический и фактический адреса; фамилию, имя, отчество должностного лица, место работы и рабочий адрес; фамилию, имя, отчество гражданина РФ, лица без гражданства или иностранного гражданина, место их жительства и работы, домашний адрес);

- установленные в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении причины и условия, способствовавшие его совершению, пункты и статьи нормативных правовых актов, нарушение которых привело к совершению противоправных действий;

- требование на основании закона об обязывании принять меры по устранению выявленных нарушений;

- указание органа (должностного лица), адреса, куда должна быть направлена информация о принятых мерах в течение месяца со дня получения представления;

- фамилию, имя, отчество, должность, дату и подпись должностного лица, вынесшего представление.

Не противоречит закону внесение представлений по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выявленных не только при рассмотрении какого-либо конкретного дела об административном правонарушении, но и по результатам рассмотрения определенной группы дел о правонарушениях, совершенных, например, несколькими членами какого-либо учреждения либо в отношении одних и тех же или сходных объектов посягательств.

В целях направления в порядке, предусмотренном ст. 29.13 КоАП РФ, представления об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, федеральные органы исполнительной власти утверждают примерную форму рассматриваемого представления (см. Приказ Минприроды РФ от 31 октября 2008 г. N 300 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха", Приказ Росприроднадзора от 30 апреля 2014 г. N 262 "Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам надзорной деятельности", Приказ Ростехнадзора от 26 сентября 2014 г. N 442 "Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях", Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России, утвержденные директором ФССП России 4 июня 2012 г. N 07-12).

В то же время в ч. 2 ст. 158 УПК РФ также законодательно не закреплены структура представления профилактического характера и предъявляемые к нему процессуальные требования. В представлении об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, в обязательном порядке должны быть указаны выявленные следователем (дознавателем) обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, как связанные с обстановкой совершения преступления, так и субъективного характера.

Содержание представления должно включать указание на:

- полное наименование организации или должностного лица, в чей адрес оно вносится;

- общее наименование документа;

- краткое изложение обстоятельств уголовного дела с той степенью подробности, которая бы обеспечивала уяснение сущности нарушений и принятие надлежащих мер по устранению отмеченных недостатков;

- обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, и установленные случаи нарушений закона со ссылкой на соответствующие правовые нормы, нарушение которых имело (имеет) место;

- изложение доказательств установленных фактов нарушений закона;

- общее указание на необходимость принятия мер (без конкретизации того, какие меры должны быть предприняты, так как этот вопрос находится в компетенции соответствующего должностного лица или организации, учреждения) по устранению выявленных обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и других нарушений закона;

- лицо, которое обязано принять меры для устранения нарушений закона;

- срок рассмотрения представления и направления ответа на него.

По одному уголовному делу допустимо внесение нескольких представлений в различные организации, учреждения и различным должностным лицам. В одну и ту же организацию предпочтительно вносить одно представление, хотя отсутствует запрет на внесение и нескольких представлений.

Внося представление, следователь (дознаватель) не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность адресатов представления, например в решение кадровых, экономических, организационных и тому подобных вопросов.

В п. 2.6 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. N 155 "Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления" определено, что при использовании такой формы реагирования, как представление, в обязательном порядке следует ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**5.** Представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, - это правовой акт **усеченной обязательности**, т.е. он подлежит обязательному рассмотрению, но с отсутствием обязательности (безусловности) исполнения.

Конституционный Суд РФ, отказывая в принятии к рассмотрению жалобы заявительницы на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 24 ФЗ "О прокуратуре РФ", регламентирующей представление прокурора, установил: "Само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить... органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур - вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд" **(см.** **Определение** **Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 84-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой И.И. на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 24 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации")**.

Как указывают В.Ю. Панченко и И.Ю. Макарчук, приведенная цитата из Определения Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 84-О стала классической формулировкой в судебных актах с соответствующим предметом спора **(см., например: Определения ВАС РФ от 27 сентября 2013 г.** **N ВАС-13266/13** **по делу N А59-5552/2012, от 28 июля 2011 г.** **N ВАС-9258/11** **по делу N А51-13851/2010; Апелляционное** **определение** **Верховного Суда Республики Бурятия от 3 июня 2013 г. по делу N 33-1329;** **Определение** **Московского городского суда от 12 марта 2012 г. по делу N 33-7385; Кассационное** **определение** **Краснодарского краевого суда от 12 января 2012 г. по делу N 33-409/2012).**

Вместе с тем законодатель в ст. 17.7 КоАП РФ предусмотрел административную ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

**Пример: 21 декабря 2015 г. в ООО "ДОНРЕКО" поступило представление заместителя прокурора Зерноградского района от 14 декабря 2015 г. об устранении нарушений законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выявленных по результатам проверки исполнения производственной программы в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод на 2014 год. Однако Обществом не были приняты меры к безотлагательному рассмотрению представления и исполнению содержащихся в нем требований.**

**22 декабря 2015 г. генеральный директор Общества И. путем проставления визы на представлении дал письменное указание главному инженеру Общества С. принять меры по устранению нарушений. 24 декабря 2015 г. С. путем проставления визы на представлении дал письменное указание руководителю Зерноградского ПО Общества А. подготовить документы согласно данному требованию. При этом С. и А. не являются уполномоченными лицами по принятию решения об устранении указанных в представлении нарушений и привлечению к дисциплинарной ответственности виновных лиц. В результате рассмотрения представления 19 января 2015 г. в прокуратуру района направлен ответ за подписью руководителя А., в котором информация о принятых мерах к фактическому устранению выявленных нарушений не отражена, сведений о том, что виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, не имеется.**

**В ходе проверки установлено, что с 10 января 2016 г. по 19 января 2016 г. И. отсутствовал на рабочем месте по причине нахождения в командировке. Приказом Общества от 31 декабря 2015 г. на указанный период исполняющим обязанности генерального директора назначен главный инженер С. 21 января 2016 г. заместителем прокурора района Обществу в лице генерального директора И. предложено безотлагательно обеспечить рассмотрение указанного акта реагирования с участием представителя прокуратуры района, при этом И. предупрежден об административной ответственности за умышленное неисполнение законных требований прокурора по** **ст. 17.7** **КоАП РФ. Указанный документ поступил в Общество 26 января 2016 г., по состоянию на 17 февраля 2016 г. в прокуратуру района ответ на письмо от 21 января 2016 г. не поступил. Таким образом, Общество достаточных мер по организации рассмотрения представления не приняло, требование прокуратуры района от 21 января 2016 г. не исполнило, до 17 февраля 2016 г. нарушения не устранены, о результатах принятых мер по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, прокурору не сообщено.**

**По данному факту было составлено и направлено в суд постановление о возбуждении дела об административном правонарушении о привлечении Общества к ответственности по** **ст. 17.7** **КоАП РФ. Суд признал Общество виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного** **ст. 17.7** **КоАП РФ, и назначил административное наказание в виде административного штрафа в размере 50 000 рублей (см. Постановление Ворошиловского районного суда г. Ростова-на-Дону от 12 мая 2016 г. по делу N 5-329/2016).**

Согласно позиции, изложенной в п. 20.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях":

- ответственность за невыполнение представления административных органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства предусмотрена ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ;

- ответственность за невыполнение предусмотренного ст. 29.13 КоАП РФ представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, - ст. 19.6 КоАП РФ.

Однако в правоприменительной деятельности зачастую имеет место неверная квалификация деяния.

**Пример: так, 30 сентября 2016 г. в отношении индивидуального предпринимателя Л. была проведена проверка выполнения требований порядка применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов, в результате были установлены нарушения** **п. п. 1** **и** **2 ст. 2** **Федерального закона от 22 мая 2003 г. N 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт". По результатам проверки был составлен акт проверки выполнения требований порядка применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов. Согласно** **ч. 1 ст. 23.5** **КоАП РФ ИФНС России по Республике Крым было рассмотрено дело об административном правонарушении в отношении Л., по результатам которого Л. была привлечена к административной ответственности.**

**На основании** **ч. 1 ст. 29.13** **КоАП РФ ИФНС России по Республике Крым Л. было вынесено представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в котором указано обеспечить применение контрольно-кассовой техники или бланков строгой отчетности при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в случае оказания услуг населению, которое было вручено лично Л.**

**В ответ на представление Л. предоставила письмо, согласно которому были устранены нарушения, выявленные в магазине "Медоборы", а именно обеспечено применение бланков строгой отчетности при осуществлении наличных денежных расчетов в случае оказания услуг населению.**

**При проведении новой проверки соблюдения законодательства РФ о применении ККТ при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в кафе "Медоборы", где ведет предпринимательскую деятельность Л., ИФНС России по Республике Крым был зафиксирован факт реализации за наличный расчет продовольственной продукции без применения контрольно-кассовой техники (по причине ее отсутствия) или выдачи бланков строгой отчетности. Таким образом, Л. не выполнила законное представление органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, об устранении нарушения законодательства, своими действиями Л. нарушила** **ч. 1 ст. 19.5** **КоАП РФ.**

**При рассмотрении в суде дела об административном правонарушении Л. пояснила, что продавец в магазине отвлеклась на посетителей и забыла выдать квитанцию. Вину свою признала, просила суд строго не наказывать. Исследовав материалы дела об административном правонарушении, оценив доказательства, суд признал Л. виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного** **ч. 1 ст. 19.5** **КоАП РФ, и назначил ей административное наказание в виде административного штрафа (см. Постановление судьи Бахчисарайского районного суда Республики Крым от 26 октября 2016 г. по делу N 5-1635/2016).**

В данном случае, как следует из обстоятельств дела, предприниматель не выполнила законные требования налогового органа, которые содержались в представлении об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, вынесенном ИФНС России в соответствии с ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ. Следовательно, в соответствии с изложенной выше позицией Верховного Суда РФ лицо должно было быть привлечено к административной ответственности по ст. 19.6 КоАП РФ, а не ст. 19.5 КоАП РФ.

За непринятие мер по представлению об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, установлена административная ответственность должностных лиц (ст. 19.6 КоАП РФ).

**Пример: ГБУ АО "Астраханская городская ветеринарная станция" внесло директору МБУ "Чистый город" Б. представление об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения. Согласно данному представлению были организованы работы, а именно с внутренней стороны по всему периметру территории скотомогильника была выкопана траншея глубиной 0,9 м и шириной 1,5 м с устройством вала из вынутого грунта, скошена сорная растительность по всей территории и сожжена в печи до зольного остатка, был очищен и заправлен 0,5% раствором ГАН дезбарьер, биометрические ямы приведены в порядок, обновлен набор для вскрытия трупов. Частичное исполнение представления ГБУ АО "Астраханская городская ветеринарная станция" Астраханской области подтверждается актом осмотра территории скотомогильника. Оставшиеся требования: не обновлен стол для вскрытия трупов животных, не пристроено помещение для вскрытия трупов животных, хранения инвентаря спецодежды и инструментов, - не исполнены ввиду отсутствия целевой субсидии, о чем имеется обращение к главному распределителю бюджетных средств.**

**Мировой судья судебного участка N 2 Трусовского района г. Астрахани, изучив материалы дела, нашел вину директора МБУ г. "Чистый город" в совершении административного правонарушения, предусмотренного** **ст. 19.6** **КоАП РФ, при изложенных выше обстоятельствах доказанной и подтвержденной материалами дела. Решая вопрос о виде и размере наказания, суд учел все обстоятельства дела, представленные доказательства, роль лица, совершившего административное правонарушение, и пришел к выводу о применении** **ст. 2.9** **КоАП РФ. Принимая во внимание все обстоятельства по делу, суд счел, что устное замечание как мера государственного реагирования способно оказать моральное воздействие на нарушителя, способствовать предупреждению, информированию о недопустимости подобных нарушений в будущем (см. Постановление мирового судьи судебного участка N 2 Трусовского района г. Астрахани от 1 декабря 2016 г. по делу N 5-1195/2016).**

**6. Адресатами представлений** об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, выступают соответствующие лица, которые полномочны устранить допущенные нарушения, что дает основание для выделения такого признака представления, как **индивидуальная определенность**.

Согласно ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 26 ФЗ "О прокуратуре РФ", ст. 13.1 ФЗ "О федеральной службе безопасности" адресатами представлений являются федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Предусмотренное ст. 29.13 КоАП РФ представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, адресуется руководителям различных организаций, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, подведомственных им предприятий и учреждений, а также руководителям коммерческих и некоммерческих организаций и иным должностным лицам.

Так, например, представления об устранении причин и условий, способствующих вовлечению несовершеннолетних в совершение преступлений, в части организации работы по занятости и трудоустройству, а также досуга несовершеннолетних направляются в органы исполнительной власти на уровне субъекта РФ, органы местного самоуправления, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, учреждения культуры, физической культуры и спорта, образовательные организации, территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости. В подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел могут направляться представления о неудовлетворительной профилактической работе с подучетными подростками, проведении рейдов по проверке мест концентрации молодежи, профилактике распития алкогольной продукции, токсикомании, употребления наркотических средств и психотропных веществ. В комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав могут быть внесены представления с отражением предложений о направлении конкретных несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов образования.

В некоторых случаях, как отмечается специалистами, целесообразно направление представления в органы опеки и попечительства с предложением о возбуждении гражданского производства о лишении родительских прав родителей, проживание с которыми способствует формированию стойких антиобщественных установок у подростка, с указанием конкретных обстоятельств: жестокое обращение с детьми, антиобщественный образ жизни, пьянство и алкоголизм родителей <49>.

--------------------------------

<49> См.: Ряузова Г.Н. Представление следователя об устранении причин и условий, способствующих вовлечению несовершеннолетних в совершение преступлений, как одна из наиболее распространенных мер профилактического воздействия // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. N 5.

**7.** Правоотношения, связанные с внесением (направлением) представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, характеризуются нормативно закрепленными процедурой внесения и субъектным составом. Согласно ч. 2 комментируемой статьи субъекты профилактики правонарушений путем принятия нормативных правовых актов устанавливают **порядок внесения представления**, а также **перечни категорий должностных лиц**, уполномоченных вносить представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

Например, в п. 9 Порядка внесения представлений органами федеральной службы безопасности и пограничными войсками (приложение к Приказу ФСБ России от 13 марта 2004 г. N 162 "О внесении представлений органами Федеральной службы безопасности") установлено, что представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, могут вноситься руководством ФСБ России, руководителями (начальниками) подразделений ФСБ России, начальниками территориальных органов безопасности, начальниками органов безопасности в войсках и пограничных органов.

При подготовке указанных представлений и их подписании необходимо соблюдать правило, что должностное положение лиц, подписывающих такие представления, по статусу должно соответствовать или быть выше должностного положения лиц, которым адресуются данные представления.

Проекты подготовленных представлений перед подписанием в обязательном порядке должны пройти согласование в юридическом подразделении, а при необходимости - также в следственном подразделении. Представления могут иметь соответствующий гриф секретности или ограничительную пометку и с учетом этого должны оформляться и направляться адресатам.

Представления готовятся в трех экземплярах. Первый экземпляр направляется в государственный орган, администрацию предприятия, учреждения, организации, в общественное объединение или должностным лицам, в адрес которых вносится представление. Второй экземпляр представления вместе с копией полученного ответа на него направляется в соответствующее головное подразделение ФСБ России по закрепленным за ним основным сферам деятельности не позднее 5 дней после получения ответа. Третий экземпляр с полученным ответом подшивается в дело подразделения, подготовившего представление.

Представления вносятся с учетом компетенции государственного органа, администрации предприятия, учреждения, организации, общественного объединения или должностного лица, в адрес которых они готовятся.

Приказом ФСО России от 1 августа 2016 г. N 360 "Об утверждении Порядка подготовки и внесения представлений об устранении причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов" не только регламентирована процедура внесения соответствующего представления, установлен рекомендуемый образец рассматриваемого документа, но также предусмотрен перечень должностей, при замещении которых должностные лица органов государственной охраны наделяются полномочиями по внесению представлений об устранении причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов.

Приказом МВД России от 17 января 2006 г. N 19 "О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений" к должностным лицам, управомоченным вносить представления, отнесены: участковые уполномоченных полиции, сотрудники подразделений дознания, сотрудники следственных подразделений.

Согласно п. 5 Приказа МВД России от 30 марта 2015 г. N 380 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог" должностными лицами, уполномоченными вносить в соответствии с КоАП РФ руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, являются:

- руководители (начальники) подразделений Госавтоинспекции на федеральном, региональном и районном уровнях (их заместители);

- руководитель (начальник) ЦСН БДД МВД России (его заместители);

- руководители (командиры) специализированных подразделений Госавтоинспекции (их заместители);

- командир полка (батальона, роты, взвода) дорожно-патрульной службы (его заместители);

- сотрудники Госавтоинспекции, имеющие специальное звание;

- старшие государственные инспекторы безопасности дорожного движения, государственные инспекторы безопасности дорожного движения;

- старшие государственные инспекторы дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора.

В письме Генеральной прокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. N 36-12-2004 "О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях" указывается, что принятие мер прокурорского реагирования на нарушения законов является прерогативой прокуроров-руководителей и их заместителей.

Согласно ч. 2 ст. 158 УПК РФ в числе должностных лиц, наделенных правом внесения представления профилактического характера, наряду с дознавателем и следователем указан также руководитель следственного органа. Вместе с тем начальник подразделения дознания до сих пор не упомянут в ч. 2 ст. 158 УПК РФ в числе лиц, наделенных правом внесения указанного процессуального документа, хотя согласно ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ он, безусловно, наделен такими полномочиями в том случае, если он возбуждает уголовное дело, принимает уголовное дело к своему производству и проводит дознание в полном объеме.

**8.** Часть 3 комментируемой статьи определяет **срок, в течение которого организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление** об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, и сообщить о принятых мерах в орган, должностному лицу, вынесшим представление.

Этот срок составляет **один месяц**. Моментом начала срока считается дата получения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, а исчисление срока начинается со дня, следующего за днем получения представления.

Данный срок является **пресекательным**, в связи с истечением он не подлежит восстановлению, если даже был пропущен по уважительным причинам. Нарушение месячного срока влечет административную ответственность.

**Пример: согласно представлению об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, было выявлено нарушение сотрудником Общества Ч. требования об обязании перечислить страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Пенсионный фонд РФ и на обязательное медицинское страхование в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в срок до 21 декабря 2015 г.**

**Представление об устранении причин и условий было направлено Обществу 12 августа 2016 г. и получено представителем Общества 19 августа 2016 г., что подтверждается почтовым уведомлением о вручении. Ч. в течение 1 месяца со дня получения представления об устранении причин и условий от 12 августа 2016 г. не предоставил ответ в уполномоченный орган, вынесший представление. Представление от 12 августа 2016 г. согласно почтовому уведомлению представителем Общества получено 19 августа 2016 г., срок предоставления сведений истек 19 сентября 2016 г.**

**Таким образом, суд признал Ч. виновным в совершении правонарушения, предусмотренного** **ст. 19.6** **КоАП РФ, и назначил ему административное наказание в виде административного штрафа в размере 4000 рублей (см. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка N 23 Лузского судебного района Кировской области от 17 ноября 2016 г. по делу N 5-556/2016).**

Статья 23. Профилактический надзор

Комментарий к статье 23

Комментируемая статья предусматривает возможность осуществления **профилактического надзора** как формы профилактического воздействия. Необходимо отграничивать надзор от контроля, поскольку с точки зрения предмета деятельности для надзора важно установить законность той или иной процедуры, контроль же предполагает рассмотрение не только законности действий подконтрольного лица, но и их целесообразности.

Субъектами РФ принимаются региональные законы в сфере предупреждения и профилактики правонарушений, например: Закон Воронежской области от 5 декабря 2007 г. N 157-ОЗ "О профилактике правонарушений в Воронежской области"; Закон Московской области от 24 июля 2014 г. N 103/2014-ОЗ "О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Московской области"; Закон Тамбовской области от 3 октября 2007 г. N 265-З "О профилактике правонарушений в Тамбовской области"; Закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. N 154-ЗСО "О профилактике правонарушений в Саратовской области" и т.п.

Совокупный анализ современного законодательства позволяет определить особенности профилактического надзора:

**1) профилактический надзор представляет собой государственно-правовую деятельность.** Государством определена необходимость выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оказания воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. На федеральном уровне выработаны правовые и организационные основы осуществления профилактического надзора, в частности они закреплены УИК РФ, ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы", ФЗ "О полиции", ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" и др.;

**2) профилактический надзор устанавливается и осуществляется в принудительном порядке.** Его применение обусловлено противоречием между государственной волей, выраженной в нормативных правовых актах, и индивидуальной волей субъектов, так как профилактический надзор применяется в связи с предыдущим противоправным поведением. К примеру, установление административного надзора и административных ограничений, а также их продление осуществляются исключительно в судебном порядке в соответствии с КАС РФ.

**Пример: судом было удовлетворено административное исковое заявление отдела МВД РФ по Бугульминскому району Республики Татарстан об установлении административного надзора и административных ограничений в отношении П., который был освобожден из ФКУ ИК-5 УФСИН РФ по Республике Татарстан по отбытии срока наказания. Суд установил, что судимость П. по приговору подлежит погашению по истечении восьми лет после отбытия наказания. В течение одного года он дважды привлекался к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных** **ч. 1 ст. 6.9** **и** **ст. 20.21** **КоАП РФ. В связи с совершением П. особо тяжкого преступления судом был установлен административный надзор в отношении П. сроком на 2 года со следующими ограничениями: обязать являться на регистрацию по месту пребывания в ОВД один раз в месяц в дни, установленные ОВД; запретить выезд за пределы муниципального района по избранному месту жительства без письменного разрешения Отдела МВД России, осуществляющего контроль за поведением поднадзорного, за исключением случаев, связанных с выполнением трудовых обязанностей; запретить пребывание в питейных заведениях, где производится продажа спиртных напитков; запретить пребывание вне жилого помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного, с 22 часов до 6 часов, кроме случаев, связанных с исполнением трудовых обязанностей (см. решение Бугульминского городского суда Республики Татарстан от 19 августа 2016 г. по делу N 2А-2584/2016);**

**3) целью профилактического надзора** выступает проверка соответствия поведения поднадзорных лиц правовым предписаниям, выявление нарушений законности, предупреждение совершения правонарушений, вовлечения в их совершение других лиц, предотвращение наступления вредных последствий, которые могут привести к дестабилизации в обществе.

**Пример: постановлением городского суда в отношении К. было удовлетворено представление начальника филиала ФКУ УИИ УФСИН России по Владимирской области (далее - УФСИН), принятое по результатам административного надзора, о замене неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы. Судом было установлено, что К. была осуждена к 3 годам ограничения свободы с возложением обязанностей в течение указанного срока не изменять постоянного места жительства и не выезжать за пределы территории муниципального образования без согласия УФСИН. Осужденной установлены ограничения: не уходить из места постоянного жительства в период с 23 часов до 6 часов, не выезжать за пределы территории муниципального образования, не изменять постоянное место жительства без согласия УФСИН, являться на регистрацию в УФСИН не реже одного раза в месяц.**

**В отношении К. проводились первоначальные разыскные мероприятия, направленные на установление местонахождения осужденной, в связи с тем что К. не встала на учет и ее местонахождение было неизвестно. Постановлением заместителя начальника УФСИН России по Владимирской области К. была объявлена в розыск. До объявления в розыск она извещалась по телефону о необходимости явиться в уголовно-исполнительную инспекцию, однако место своего проживания скрыла и, ссылаясь на потерю паспорта, заявила об отсутствии возможности явки. Позднее К. в связи с розыском была задержана сотрудниками полиции, Постановлением Нагатинского районного суда г. Москвы в ее отношении избрана мера пресечения в виде заключения под стражу на срок 30 суток.**

**При указанных обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что К. злостно уклонялась от отбывания наказания в виде ограничения свободы, поскольку более 30 дней не появлялась по месту жительства. Наличие у осужденной на иждивении малолетнего ребенка было учтено судом при назначении наказания, как и тот факт, что согласно показаниям свидетеля ребенок с рождения проживает с бабушкой, К. воспитанием ребенка не занимается. Назначенное К. наказание в виде ограничения свободы было отменено, осужденная направлена для отбывания наказания в колонию-поселение на срок 1 год 6 месяцев (см. Постановление Вязниковского городского суда Владимирской области от 21 декабря 2015 г., Апелляционное постановление Владимирского областного суда от 18 февраля 2016 г. по делу N 22-369/2016);**

**4) профилактический надзор носит систематический характер**. При этом сроки профилактического надзора различны. Так, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. В отношении несовершеннолетних, осужденных к ограничению свободы в виде основного наказания, обязательным работам, исправительным работам или иным видам наказания, не связанным с лишением свободы, профилактический надзор осуществляется в течение установленного судом срока отбывания наказания, но не менее шести месяцев;

**5) профилактический надзор заключается в постоянном слежении за поведением поднадзорного лица**, включающем изучение условий и образа его жизни, наблюдение за его поведением, проведение проверок по месту жительства, работы, учебы, оказание воспитательного воздействия на него путем проведения бесед, пресечение фактов его противоправного поведения, устранение условий, способствующих совершению им правонарушений, и т.п. Кроме того, возможно использование в отношении поднадзорных лиц аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля.

**Пример: Постановлением районного суда Д. была избрана мера пресечения в виде домашнего ареста сроком на 2 месяца, до 2 октября 2015 г. 10 августа 2015 г. Д. был поставлен на учет в филиале по г. Люберцы и Люберецкому району ФКУ УИИ УФСИН России по Московской области и постановлением начальника филиала к нему применены электронные средства надзора и контроля: стационарное контрольное устройство и электронный браслет.**

**24 августа 2015 г. при проверке Д. по месту исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста было установлено, что стационарное контрольное устройство было умышленно повреждено ответчиком 23 августа 2015 г. С Д. было взято письменное объяснение, в котором он подтвердил факт умышленной порчи данного оборудования. ФКУ УИИ УФСИН России по Московской области предъявил к Д. исковые требования о возмещении материального ущерба за порчу стационарного контрольного устройства в размере 51 726,25 рублей, которые были удовлетворены судом (см. решение Люберецкого городского суда Московской области от 9 декабря 2015 г., Апелляционное определение Московского областного суда от 18 мая 2016 г. по делу N 33-13501/2016);**

**6) профилактический надзор осуществляется в рамках внеслужебного подчинения при отсутствии организационного подчинения** между сторонами этого правоотношения. Основанием для его осуществления является тот факт, что поднадзорные лица **состоят на профилактическом учете**.

Например, в целях осуществления профилактического надзора в соответствии с Приказом Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы" на профилактический учет берутся подозреваемые, обвиняемые и осужденные:

- склонные к совершению побега;

- лидеры и активные участники группировок отрицательной направленности, а также лица, оказывающие негативное влияние на других подозреваемых, обвиняемых и осужденных;

- организующие и провоцирующие групповое противодействие законным требованиям администрации;

- склонные к употреблению и приобретению наркотических веществ, психотропных средств, сильнодействующих медицинских препаратов и алкогольных напитков;

- признанные судом нуждающимися в лечении от наркомании и алкоголизма;

- склонные к совершению суицида и членовредительству;

- организующие или активно участвующие в азартных играх с целью извлечения материальной или иной выгоды;

- склонные к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка;

- изучающие, пропагандирующие, исповедующие либо распространяющие экстремистскую идеологию;

- отбывающие наказание за дезорганизацию нормальной деятельности исправительных учреждений, массовые беспорядки;

- склонные к нападению на представителей администрации и иных сотрудников правоохранительных органов;

- склонные к посягательствам на половую свободу и половую неприкосновенность;

**7) объектом профилактического надзора выступает поведение физического лица**, состоящего на профилактическом учете и обязанного соблюдать вмененные ему ограничения.

Ограничения, устанавливаемые поднадзорным лицам, связаны с ограничением прав и свобод личности. **Ограничением прав и свобод** являются допустимые Конституцией РФ и определенные федеральным законодательством изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы могут быть ограничены исключительно федеральным законом, при этом Конституционный Суд РФ занял гибкую позицию о возможности конкретизации ограничений в подзаконных актах **(см.** **Определение** **Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. N 378-О "По жалобе гражданина Владимирцева Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями шестой и восьмой статьи 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации").**

К примеру, согласно ч. 1 ст. 53 УК РФ **ограничение свободы** заключается в установлении судом осужденному следующих ограничений: не уходить из места постоянного проживания (пребывания) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденным наказания в виде ограничения свободы. При этом суд возлагает на осужденного обязанность являться в специализированный орган, осуществляющий надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, от 1 до 4 раз в месяц для регистрации.

В соответствии с ч. 5 ст. 73 УК РФ суд, назначая **условное осуждение**, возлагает на условно осужденного с учетом его возраста, трудоспособности и состояния здоровья исполнение определенных обязанностей: не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за поведением условно осужденного, не посещать определенные места, пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, трудиться (трудоустроиться) либо продолжить обучение в общеобразовательной организации. Суд может возложить на условно осужденного исполнение и других обязанностей, способствующих его исправлению.

Однако, несмотря на то что обязанности, составляющие содержание условного осуждения и ограничения свободы, во многом совпадают, при условном осуждении их спектр значительно шире, нежели при ограничении свободы. Кроме того, запреты, устанавливаемые при ограничении свободы, являются по своей сути лишениями, ограничивающими личную свободу осужденного, ущемляющими свободу его передвижения. При условном же осуждении обязанности, составляющие его содержание, рассматриваются как определенное испытание осужденного: при неисполнении предъявленных условий он может подвергнуться реальному исполнению наказания.

Согласно ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" судом поднадзорным лицам (определены в ст. 3 указанного Закона) в качестве **административных ограничений** могут устанавливаться:

- запрещение пребывания в определенных местах;

- запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

- запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;

- запрещение выезда за установленные судом пределы территории.

Обязательной для установления является явка для регистрации в орган внутренних дел по месту жительства от 1 до 4 раз в месяц;

**8) профилактический надзор осуществляется специальными субъектами исполнительной власти**, чьи надзорные полномочия включают как средства разрешения конкретных задач управления (разрешение, заключение, визирование, регистрация и т.д.), так и полномочия, реализующиеся в процессе наблюдения за поведением поднадзорных лиц. К примеру, в соответствии с Приказом МВД РФ от 15 октября 2013 г. N 845 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел" сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних проводят профилактический надзор в отношении состоящих на учете несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также других несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений. Надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы осуществляется уголовно-исполнительными инспекциями на основании ст. 60 УИК РФ и Приказа Минюста РФ от 11 октября 2010 г. N 258 "Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы";

**9)** в случае выявления нарушений поднадзорными лицами установленных правил и норм **к виновным применяются отраслевые меры принудительного воздействия.** К примеру, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних при уклонении осужденного от воспитания ребенка и ухода за ним вносят в уголовно-исполнительную инспекцию ходатайство об отмене отсрочки отбывания наказания. В случае установления злостного уклонения от отбывания наказания осужденного к ограничению свободы, назначенного в качестве основного вида наказания либо избранного в порядке замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы, уголовно-исполнительная инспекция вносит в суд представление о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы.

Статья 24. Социальная адаптация

Комментарий к статье 24

**1.** Комментируемая статья предусматривает возможность осуществления профилактических мер, направленных на **социальную адаптацию** лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

**Социальная адаптация** представляет собой сложное общественное явление, означающее процесс приспособления личности к новой среде жизнедеятельности, реализуемый посредством осуществления социально-правовых мер поддержки, защиты, коррекции и реабилитации.

ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" содержит определение социальной адаптации применительно к несовершеннолетним - это процесс активного приспособления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления им последствий психологической или моральной травмы.

Направленность социальной адаптации опосредуется определенной **жизненной ситуацией**, в которой оказались личность или социальная группа граждан. Жизненная ситуация формируется в связи с каким-либо событием в жизни человека, наступившим как по его воле (совершение правонарушения), так и вне зависимости от воли (болезнь, стихийные бедствия), и связанным с необходимостью обращения в органы власти за получением требующегося в сложившихся обстоятельствах результата предоставляемых публичных услуг. **Трудная жизненная ситуация** - это ситуация, которая субъективно воспринимается человеком как трудная лично для него или является объективно нарушающей его нормальную жизнедеятельность (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, конфликты и жестокое отношение в семье, одиночество и т.п.) <50>.

--------------------------------

<50> См.: Справочное пособие по социальной работе / П.В. Бобкова, Г.Ю. Бурлака, С.А. Алексеева; ред. Е.И. Холостова, А.М. Панова. М.: Юристъ, 1997.

В российском законодательстве понятие трудной жизненной ситуации ранее раскрывалось в ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" **(утратил силу)** как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

В ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" данный термин употребляется применительно к детям, образующим следующие социальные группы:

- дети, оставшиеся без попечения родителей;

- дети-инвалиды;

- дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии;

- дети - жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий;

- дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев;

- дети, оказавшиеся в экстремальных условиях;

- дети - жертвы насилия;

- дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях;

- дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа);

- дети, проживающие в малоимущих семьях;

- дети с отклонениями в поведении;

- дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Социальная адаптация предполагает осуществление **комплекса мероприятий**, включающих оказание социально-бытовых, медико-социальных, психологических, правовых услуг, содействия в трудоустройстве и реализации социальных гарантий. К ним относятся: обеспечение питанием, одеждой, предоставление жилья, выплата социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, подбор работы, оказание социальной помощи на дому, оказание юридических услуг, предоставление путевок на санаторно-курортное лечение и т.п.

Основная цель составляющих социальную адаптацию мер и услуг - оказание содействия в реализации конституционных прав и свобод лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи содержит перечень категорий лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в отношении которых применяются меры по социальной адаптации.

**2.1.** В первую очередь к ним отнесены **безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние.** В ст. 1 ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" данные понятия определены следующим образом:

- **безнадзорный** - несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц;

- **беспризорный** - безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

Приведенные понятия не являются идентичными.

Обязанность родителей по надлежащему воспитанию своих детей закреплена в международных правовых документах и во многих нормативных правовых актах Российской Федерации.

Статья 18 Конвенции о правах ребенка (г. Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) закрепляет, что родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы.

В соответствии с ч. 4 ст. 43 Конституции РФ родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования.

Статьей 63 СК РФ устанавливается право и обязанность родителей воспитывать своих детей. Параллелью данного права являются установленные ст. 54 СК РФ право ребенка жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам, право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. Для реализации ребенком указанных прав родители обязаны воспитывать своих детей и несут ответственность за их воспитание и развитие. Они обязаны заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Поэтому контроль родителей за поведением ребенка означает контроль за образом жизни и действиями несовершеннолетнего.

**Безнадзорным** несовершеннолетний считается не только в том случае, если в отношении его законными представителями обязанности не исполняются, но и в том случае, если они исполняются в явно недостаточном объеме. Так, родители могут обеспечивать несовершеннолетнего, но абсолютно не контролировать посещение им учебного заведения, выполнение домашних заданий либо разрешать ему совершать любые поступки, в том числе и отрицательного характера, например курить, употреблять спиртное.

Ответственность родителей за неисполнение обязанностей по воспитанию ребенка может быть административной (ст. 5.35 КоАП РФ), гражданско-правовой (ст. 1073 ГК РФ), семейно-правовой (ст. ст. 69, 73, 77 СК РФ), уголовной (ст. 156 УК РФ).

**Пример: Городищенский районный суд Пензенской области, рассмотрев 7 июля 2016 г. гражданское дело по иску органа опеки и попечительства - отдела образования Городищенского района Пензенской области в интересах несовершеннолетней З.В.В. к З.Г.Н. об ограничении в родительских правах и взыскании алиментов, установил, что ответчик уклоняется без уважительных причин от выполнения родительских обязанностей, не занимается содержанием и воспитанием дочери, не заботится о ее физическом, нравственном, психическом и духовном развитии, ввиду чего несовершеннолетняя З.В.В. находится в службе социальной реабилитации. З.Г.Н. длительное время не принимает мер к созданию условий проживания дочери: проживает по разным адресам, в принадлежащем ей жилье отсутствует электричество, имеется неисправное печное отопление, создающее сильное задымление, невозможность нахождения в помещении несовершеннолетнего ребенка. У девочки отсутствуют условия для выполнения домашних заданий, отдыха и игр. Одежда ребенка пропахла гарью, дымом, девочка посещает школу неопрятной, грязной, что создает ей трудности в общении со сверстниками. Такое положение вещей наблюдается на протяжении более 4 лет, несовершеннолетняя З.В.В. находится в обстановке, создающей угрозу жизни и здоровью. Проводимая профилактическая работа с З.Г.Н. положительных результатов не дала, она не желает трудоустраиваться, обеспечить своему ребенку нормальные условия проживания.**

**Из показаний свидетеля М.В.В. (заведующей службой социальной реабилитации несовершеннолетних Городищенского района) следует, что З.В.В. впервые поступила в реабилитационный центр в 2013 году, поскольку оставаться дома с матерью было опасно для ее жизни и здоровья ввиду полного отсутствия ухода, заботы и условий проживания. Девочка была неухоженная, грязная, отставала по школьной программе, у нее отсутствовали навыки труда и гигиены, было видно, что мать ею не занималась. С января 2016 года З.В.В. снова находится в реабилитационном центре, поскольку из-за неисправной печи в доме проживать там ей было нельзя, печь топилась "по-черному", дым шел внутрь комнаты. На дату составления акта выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего З.В.В. находилась в социально опасном положении, в помещении с неисправным печным отоплением при температуре воздуха на улице - 30 градусов, будучи больной ветряной оспой при отсутствии медицинской помощи. Ребенок был изъят из семьи и помещен в ГБУЗ "Городищенская районная больница", а впоследствии в социально реабилитационный центр.**

**На основании исследованных доказательств суд пришел к выводу о том, что З.Г.Н. не выполняет свои родительские обязанности по содержанию и воспитанию ребенка: не создала условий по месту своего жительства для нормального проживания и развития ребенка. Оценив представленные доказательства, обоснованность заявленных требований, суд решил, что имеются все предусмотренные законом основания для ограничения ответчика в родительских правах в отношении З.В.В. (см. решение Городищенского районного суда Пензенской области от 7 июля 2016 г. по делу N 2-643/2016).**

**Беспризорность**, как справедливо указывается в литературе, является наихудшим проявлением безнадзорности, так как беспризорный несовершеннолетний не только находится без надзора законных представителей, но также и не имеет места жительства или места пребывания. При этом происходит отрыв детей от семьи и прекращение связей с родителями и родственниками, утрата постоянного места жительства с проживанием в местах, не предназначенных для человеческого жилья (вокзалы, чердаки, подвалы, теплотрассы и т.д.), средства к существованию при этом добываются антиобщественными способами (воровство, попрошайничество и т.д.) <51>. Следствием беспризорности являются такие тяжелые социальные последствия, как подростковый алкоголизм и наркомания, рост преступлений, совершенных несовершеннолетними, коммерческая и криминальная эксплуатация подростков и т.д.

--------------------------------

<51> См.: Белянинова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". М., 2010.

**2.2.** К лицам, в отношении которых применяются меры по социальной адаптации, в комментируемой статье далее отнесены **лица, отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы.** Оказание осужденным помощи в социальной адаптации отнесено согласно ч. 2 ст. 1 УИК РФ к задачам уголовно-исполнительного законодательства.

Давая комментарий данному положению УИК РФ, А.В. Бриллиантов отмечает, что успешная социальная адаптация осужденных после освобождения от отбывания наказания существенно снижает риск совершения осужденным нового преступления. Длительный отрыв от общества, трудового коллектива, семьи ведет к утрате осужденным социально полезных связей, затрудняет решение проблем трудоустройства и жилья. В связи с этим при исполнении наказания, не связанного с лишением свободы, уделяется большое внимание ресоциализации осужденных, оказанию им содействия в трудовом и бытовом устройстве, оказанию психологической поддержки. Социальная адаптация осужденных предполагает также и контроль за поведением отдельных категорий осужденных после освобождения <52>.

--------------------------------

<52> См.: Бриллиантов А.В., Курганов С.И. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2016.

Приказом Минюста РФ от 20 мая 2009 г. N 142 утверждена Инструкция по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, которая определяет организацию:

1) исполнения уголовно-исполнительными инспекциями наказаний в виде:

- лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

- обязательных работ;

- исправительных работ;

2) осуществления контроля за поведением:

- условно осужденных;

- осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено.

При этом уголовно-исполнительные инспекции взаимодействуют с органами местного самоуправления и социальными службами в решении вопросов оказания осужденным помощи в социальной адаптации и создают условия для участия общественных объединений в исправлении осужденных.

Так, при исполнении наказания в виде **обязательных работ** осужденные в свободное от основной работы или учебы время обязаны выполнять бесплатные общественно полезные работы. Вид таких работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

Исполнение уголовного наказания в виде обязательных работ регламентировано УИК РФ. В ч. 1 ст. 25 УИК РФ установлено, что наказание в виде обязательных работ исполняют уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденных.

При получении из суда копии приговора уголовно-исполнительная инспекция вызывает осужденного, ставит его на учет, разъясняет порядок отбывания наказания и не позднее 15 дней с момента получения из суда копии приговора направляет на работу. Уголовно-исполнительная инспекция обязана также контролировать через администрацию предприятия, где осужденный выполняет обязательные работы, его поведение и отношение к труду, вести суммарный учет числа проработанных часов.

Важной обязанностью уголовно-исполнительной инспекции является согласование с органами местного самоуправления перечня объектов, на которых могут отбывать наказание осужденные к обязательным работам. Определяя вид работ, следует иметь в виду, что это должны быть работы, не требующие особой квалификации, которые могут выполняться любым трудоспособным человеком. Например, Постановлением Администрации городского округа г. Воронеж от 25 декабря 2012 г. N 1152 "Об утверждении видов обязательных работ и перечня организаций, расположенных на территории городского округа город Воронеж, в которых отбываются наказания в виде обязательных работ" определены следующие виды обязательных работ:

- уборка территории от мусора, опавших листьев, снега;

- санитарная очистка территории и контейнерных площадок от мусора и твердых бытовых отходов;

- уборка помещений;

- очистка ливневых систем от грязи;

- озеленительные работы: посадка деревьев, цветов и других зеленых насаждений, оборудование газонов и клумб, обрезка и побелка деревьев, покос и стрижка травы;

- очистка опор освещения, навесов остановок общественного транспорта от самовольно наклеенных объявлений и рекламы;

- уборка подземных переходов;

- очистка подвальных и чердачных помещений от мусора и грязи;

- погрузочно-разгрузочные работы;

- малярные работы;

- подсобные строительные работы;

- земляные работы;

- работы по ремонту дорог.

Другой вид уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, - **исправительные работы** - более строгий вид наказания, чем обязательные работы, назначается только в качестве основного вида наказания. Согласно ст. 50 УК РФ исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его.

Осужденный, имеющий основное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. Осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. К примеру, Постановлением главы городского округа город Воронеж от 4 мая 2009 г. N 303 "Об определении перечня мест для исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ на территории городского округа город Воронеж" утвержден перечень муниципальных предприятий и учреждений городского округа г. Воронеж для исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ на территории городского округа г. Воронеж.

Действующим законодательством не предусмотрены критерии, в соответствии с которыми орган местного самоуправления должен определять объекты и места, где отбываются исправительные работы **(см.** **Определение** **ВАС РФ от 27 апреля 2012 N ВАС-5273/12 по делу N А45-6022/2011)**, однако при определении таковых уголовно-исполнительной инспекцией для осужденного, не имеющего основного места работы, учитываются:

- преступление, за которое он осужден;

- место жительства;

- состояние здоровья;

- профессия;

- в отношении несовершеннолетнего - возрастные и психологические особенности личности;

- другие обстоятельства.

**Пример: Тамбовский районный суд Тамбовской области, рассмотрев 18 октября 2016 г. в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Тамбовского района Тамбовской области, действующего в интересах Российской Федерации, к администрации Беломестнодвойневского сельсовета Тамбовского района Тамбовской области о признании бездействия незаконным и возложении обязанности по определению конкретных учреждений, организаций и мест, в которых осужденные смогут отбывать наказание в виде исправительных работ, удовлетворил в полном объеме административные исковые требования.**

**Судом установлено, что в рамках проверки, проведенной прокуратурой Тамбовского района по обращению начальника ФКУ УИИ УФСИН России по Тамбовской области по вопросу неопределения органами местного самоуправления мест для отбытия наказания осужденному к исправительным работам, установлено, что на территории Беломестнодвойневского сельсовета Тамбовского района проживает N., осужденный приговором мирового судьи судебного участка N 5 Тамбовского района Тамбовской области от 14 апреля 2016 г. по** **ч. 1 ст. 157** **УК РФ, с назначением наказания в виде 6 месяцев исправительных работ с удержанием из заработка 5% в доход государства. 11 мая 2016 г. N. поставлен на учет в филиале ФКУ УИИ УФСИН России по Тамбовскому району.**

**В ответ на запрос уголовно-исполнительной инспекции от 16 мая 2016 г. об определении места отбытия N. назначенного наказания администрация Беломестнодвойневского сельсовета проинформировала инспекцию о невозможности определения места отбытия наказания в связи с недостатком финансирования и отсутствием вакантных рабочих мест. Аналогичный ответ был направлен администрацией Беломестнодвойневского сельсовета Тамбовского района на представление прокуратуры Тамбовского района об устранении нарушений уголовно-исполнительного законодательства.**

**Тот факт, что в настоящее время осужденному N. административным ответчиком может быть предложено место для отбытия наказания в виде исправительных работ, правового значения для рассмотрения данного спора, по мнению суда, не имеет, поскольку это обстоятельство само по себе не является основанием для освобождения административного ответчика от возложенной на него законом обязанности по исполнению вступивших в законную силу судебных приговоров путем определения конкретных учреждений, организаций и мест для отбытия наказания. Суд также обязал администрацию Беломестнодвойневского сельсовета Тамбовского района Тамбовской области по согласованию с филиалом по Тамбовскому району ФКУ УИИ УФСИН России по Тамбовской области определить конкретные учреждения, организации и места, согласно которым осужденные смогут отбывать наказание в виде исправительных работ (см. решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 18 октября 2016 г. по делу N 2А-2488/2016).**

При этом осужденный не вправе отказаться от предложенной ему работы (п. 4 ст. 40 УИК РФ), а организация в силу положений ст. ст. 3 и 64 ТК РФ не может отказать ему в заключении трудового договора по обстоятельствам, не связанным с деловыми качествами работника, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать определенные ограничения при заключении трудового договора предусмотрены федеральными законами.

В период отбывания наказания осужденный ограничивается в ряде прав. Например, в период отбывания исправительных работ осужденным запрещается увольнение с работы по собственному желанию без разрешения в письменной форме уголовно-исполнительной инспекции, ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 18 рабочих дней предоставляется администрацией организации, в которой работает осужденный, по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией и т.д.

Согласование увольнения такого работника с уголовно-исполнительной инспекцией происходит по-разному в зависимости от причины прекращения трудовых отношений:

- если работника увольняют по инициативе работодателя (например, за прогул) или по любому другому основанию, кроме собственного желания, от работодателя требуется только письменное предварительное уведомление уголовно-исполнительной инспекции о предстоящем увольнении;

- если работник хочет уволиться по собственному желанию, то ему необходимо вначале получить в уголовно-исполнительной инспекции письменное разрешение по установленной форме. Копия разрешения (отказа) уголовно-исполнительной инспекции на увольнение осужденного к исправительным работам по собственному желанию направляется в отдел кадров организации, где он работает. Следовательно, работодатель вправе издать приказ об увольнении только после получения копии такого разрешения уголовно-исполнительной инспекции <53>.

--------------------------------

<53> См.: Мошкович М.Г. Работа как наказание (трудовые нюансы исправительных работ) // Главная книга. 2016. N 3.

Из заработной платы осужденных к исправительным работам производятся удержания в размере, установленном приговором суда. При этом размер удержания из заработной платы и иных доходов должника исчисляется из суммы, оставшейся после удержания налогов.

**Пример: Д. обратился в суд с иском к ООО "Бологовские коммунальные системы" о взыскании заработной платы. Согласно обстоятельствам дела Д. был осужден приговором Валдайского районного суда Новгородской области от 15 марта 2015 г. за совершение семи преступлений, предусмотренных** **УК** **РФ, к 3 годам 6 месяцам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Постановлением Великолукского городского суда Псковской области от 30 декабря 2015 г. осужденному Д. не отбытая часть наказания по данному приговору была заменена на более мягкий вид наказания в виде исправительных работ сроком на 8 месяцев и 14 дней с удержанием 5% из заработной платы в доход государства.**

**В соответствии с трудовым договором Д. был принят на работу в ООО "Бологовские коммунальные системы" слесарем по ремонту автомобилей с окладом 15 000 рублей. В период отбывания наказания на основании приговора суда из заработной платы истца производились удержания в установленном судом размере из суммы, оставшейся после удержания налога (НДФЛ). Однако с июля 2016 года размер удержаний увеличился и составил 750 рублей, т.е. на 97,5 рублей больше.**

**Основанием увеличения размера удержаний явилось информационное письмо начальника филиала по Бологовского району ФКУ УИИ УФСИН России по Тверской области об изменении порядка удержаний из заработной платы осужденного к исправительным работам от 15 июля 2016 г., в частности, о производстве удержаний из всей начисленной суммы заработной платы, в связи с чем увеличился размер отчислений из заработной платы в доход государства на 97,5 рублей и уменьшился размер фактической заработной платы, так как из начисленной истцу заработной платы дважды производятся удержания из полной суммы, в доход государства и НДФЛ.**

**Суд, основываясь на положениях** **ч. 1 ст. 99** **Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", согласно которой размер удержания из заработной платы и иных доходов должника исчисляется из суммы, оставшейся после удержания налогов, признал, что при таких обстоятельствах удержания из заработной платы 5% в доход государства по постановлению суда до удержания НДФЛ незаконны и требования истца подлежат удовлетворению (см. решение Бологовского городского суда Тверской области от 24 октября 2016 г. по делу N 2-1077/2016).**

В соответствии со ст. 53.1 УК РФ **принудительные работы** применяются как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, за совершение преступления небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые. Данный вид наказания согласно Федеральному закону от 30 декабря 2012 г. N 307-ФЗ "О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и статью 6 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" применяется с 1 января 2014 г.

Согласно ч. 7.1 ст. 16 УИК РФ наказание в виде принудительных работ исполняется исправительными центрами, расположенными, как правило, в пределах территории субъекта РФ, в котором осужденные проживали или были осуждены. В случае невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных центрах они направляются по согласованию с соответствующими вышестоящими органами управления уголовно-исполнительной системы в исправительные центры, расположенные на территории другого субъекта РФ, в котором имеются условия для их размещения.

Принудительные работы - это наказание, не связанное с работой, которую ранее выполнял сотрудник, которое предполагает:

1) обязательное привлечение к труду;

2) привлечение к труду в специальных учреждениях - исправительных центрах;

3) привлечение к труду на определенный срок;

4) удержание в доход государства определенной доли заработной платы осужденного <54>.

--------------------------------

<54> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.И. Чучаева. М.: Контракт, 2013.

Осужденные находятся под надзором в исправительных центрах и обязаны:

- выполнять правила внутреннего распорядка исправительных центров;

- работать там, куда они направлены администрацией исправительного центра, которая, в свою очередь, обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и (по возможности) специальности;

- постоянно находиться в пределах территории исправительного центра, проживать, как правило, в специально предназначенных для осужденных общежитиях, не покидать их в ночное и нерабочее время, выходные и праздничные дни без разрешения администрации исправительного центра;

- участвовать без оплаты труда в работах по благоустройству зданий и территории исправительного центра в порядке очередности в нерабочее время продолжительностью не более двух часов в неделю;

- постоянно иметь при себе документ установленного образца, удостоверяющий личность осужденного.

**2.3.** Среди лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в комментируемой статье также выделяются **лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством**.

**Бродяжничество** - это скитание лица в течение длительного времени из одной местности в другую или в пределах одной местности без постоянного места жительства. Бродяжничество является формой отклоняющегося поведения, представляя собой специфический образ жизни, который складывается в ходе постепенного разрыва социальных связей (десоциализации) личности. Помимо общих причин девиантного поведения, к числу объективных причин данного социального явления можно отнести: отсутствие жилья, стихийные бедствия, ухудшение экологической ситуации в ряде регионов страны <55>.

--------------------------------

<55> См.: Клейберг Ю.А. Психология девиантного поведения: Учебное пособие для вузов. М.: ТЦ Сфера; Юрайт-М, 2001.

**Попрошайничество** - это систематическое выпрашивание у посторонних лиц денег, продуктов питания, одежды или иных материальных ценностей. Нередко при попрошайничестве используется обман, когда люди выдают себя за беженцев, погорельцев, жертв преступления, инвалидов или лиц, лишенных средств к проживанию, и т.п. Человек, занимающийся попрошайничеством, часто старается вызвать у окружающих чувство сострадания, нередко демонстрирует перед гражданами свои болезни и другие недуги, чтобы выпросить у них милостыню (подаяние) <56>.

--------------------------------

<56> См.: Павлов В.Г. Социальные отклонения и преступность // Криминология: Учебник для юридических вузов / Под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.

Как отмечается исследователями, группа лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, неоднородна по составу, для нее характерны отсутствие стабильных связей, взаимной поддержки, слабая степень организованности, бедность, социальная изоляция. Вытеснение из общества, лишение поддержки лиц без определенного места жительства и занятий приводит их к необратимой социальной и психологической деградации <57>.

--------------------------------

<57> См.: Лиходей О.А. Девиантное поведение и социальный контроль: на примере бродяжничества и попрошайничества в России: Автореф. дис. ... д-ра социол. наук. СПб., 2006.

Применение мер по социальной адаптации позволит снизить риск совершения правонарушений как самими лицами, занимающимися бродяжничеством и попрошайничеством, так и другими лицами в их отношении.

**2.4.** Отдельно в числе лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в отношении которых применяются меры по социальной адаптации, законодатель выделил **несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия**.

Согласно ч. 1 ст. 90 УК РФ несовершеннолетний, совершивший преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

В соответствии с ч. 2 ст. 92 УК РФ несовершеннолетний, осужденный к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести, а также тяжкого преступления, может быть освобожден судом от наказания и помещен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Несовершеннолетнему могут быть назначены следующие принудительные меры воспитательного воздействия:

1) **предупреждение** - мера воспитательного воздействия, которая состоит в разъяснении несовершеннолетнему вреда, причиненного его деянием, и последствий повторного совершения преступлений, предусмотренных УК РФ;

2) **передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа** - мера воспитательного воздействия, которая состоит в возложении на родителей или лиц, их заменяющих, либо на специализированный государственный орган обязанности по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего и контролю за его поведением;

3) **возложение обязанности загладить причиненный вред** - мера воспитательного воздействия, которая возлагается с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков;

4) **ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего** - мера воспитательного воздействия, которая состоит в запрете посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением механическим транспортным средством, ограничении пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения специализированного государственного органа. Несовершеннолетнему может быть предъявлено также требование возвратиться в образовательную организацию либо трудоустроиться с помощью специализированного государственного органа. Данный перечень ограничений не является исчерпывающим;

5) **помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа** - как принудительная мера воспитательного воздействия применяется в целях исправления несовершеннолетнего, нуждающегося в особых условиях воспитания, обучения и требующего специального педагогического подхода. Несовершеннолетний может быть помещен в указанное учреждение до достижения им возраста восемнадцати лет, но не более чем на три года.

Несовершеннолетнему может быть назначено одновременно несколько принудительных мер воспитательного воздействия.

**Пример: Уватским районным судом Тюменской области 13 мая 2016 г., рассмотревшим в открытом судебном заседании уголовное дело в отношении несовершеннолетних лиц, совершивших хищение чужого имущества, П. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного** **п. "а" ч. 2 ст. 158** **УК РФ, и ему было назначено наказание в соответствии со** **ст. 88** **УК РФ в виде обязательных работ на срок 100 часов. На основании** **ст. 92** **УК РФ П. был освобожден от назначенного наказания, к нему применены принудительные меры воспитательного воздействия, предусмотренные** **п. п. "а"****,** **"б"****,** **"г" ч. 2 ст. 90** **УК РФ: предупреждение; передача под надзор специализированного государственного органа; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего.**

**На специализированный орган - подразделение по делам несовершеннолетних ОМВД России по Уватскому району Тюменской области были возложены обязанности по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего П. и контролю за его поведением.**

**П. обязан один раз в месяц являться в специализированный орган - подразделение по делам несовершеннолетних ОМВД России по Уватскому району Тюменской области в установленное этим органом время для проведения профилактической беседы.**

**П. запрещено находиться вне дома по месту постоянного проживания без уважительной причины в период времени с 22 часов 00 минут по 06 часов 00 минут.**

**Также П. запрещен выезд за пределы территории Уватского района Тюменской области без разрешения специализированного органа - подразделения по делам несовершеннолетних ОМВД России по Уватскому району Тюменской области. При необходимости выезда за пределы территории Уватского района Тюменской области П. обязан уведомить об этом специализированный орган - подразделение по делам несовершеннолетних ОМВД России по Уватскому району Тюменской области.**

**Указанные меры воспитательного воздействия были установлены на срок шесть месяцев (см. приговор Уватского районного суда Тюменской области от 13 мая 2016 г. по делу N 1-37/2016).**

В случае систематического неисполнения несовершеннолетним принудительной меры воспитательного воздействия эта мера по представлению специализированного государственного органа отменяется и материалы направляются для привлечения несовершеннолетнего к уголовной ответственности.

**2.5.** В отдельную категорию в настоящей статье выделены **лица без определенного места жительства**, представляющие собой группу населения, для которой характерно отсутствие регистрации по месту жительства на каком-либо из оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Как правило, лица без определенного места жительства не имеют средств к существованию, утрачивают семейные и социальные связи, трудовые отношения. Отсутствие регистрации у граждан, освобождающихся из мест лишения свободы, и выпускников детских домов также приводит к их включению в указанную группу лиц.

Необходимость оказания данным лицам социальной помощи обусловлена тем, что утрата постоянного места жительства способствует ограничению правового статуса граждан. Отсутствие регистрации у человека способствует возникновению у него затруднений в реализации права на труд, социальное обеспечение, участия в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Бездомный гражданин не может иметь необходимый жизненный уровень, включающий качественную пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, которое необходимо для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи. В результате потери места жительства у человека возникают затруднения с получением права на обеспечение во время безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам <58>.

--------------------------------

<58> См.: Социальная работа с различными группами населения: Учебное пособие / Под ред. Н.Ф. Басова. М.: КНОРУС, 2012.

Согласно п. 24 Постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации" **регистрация по месту пребывания лиц без определенного места жительства** осуществляется территориальными подразделениями органа, уполномоченного по вопросам миграции, по адресам организаций социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги лицам без определенного места жительства, на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания и документов, удостоверяющих личность, с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания. В случае отсутствия документов, удостоверяющих личность, до их оформления регистрация по месту пребывания указанных лиц осуществляется на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания. Регистрация по месту пребывания лиц без определенного места жительства осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению лица с администрацией организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства.

В соответствии со ст. 15 ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ" гражданин признается **нуждающимся в социальном обслуживании в случае отсутствия определенного места жительства**, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Региональным законодательством определяется конкретный перечень мероприятий по социальной адаптации рассматриваемой категории граждан. Так, Закон Краснодарского края от 26 декабря 2014 г. N 3087-КЗ "Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг на территории Краснодарского края" определяет услуги, предоставляемые центрами социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий. К ним относятся:

- социально-бытовые услуги: предоставление площади жилых помещений согласно утвержденным нормативам; предоставление в пользование мебели согласно утвержденным нормативам; обеспечение питания согласно утвержденным нормативам; обеспечение мягким инвентарем (одежда, обувь, нательное белье и постельные принадлежности) согласно утвержденным нормативам и т.п.;

- социально-медицинские услуги: проведение первичного медицинского осмотра и первичной санитарной обработки; оказание первой доврачебной помощи; оказание помощи в проведении медико-социальной экспертизы; оказание помощи в обеспечении техническими средствами ухода и реабилитации и т.п.;

- социально-педагогические услуги: обучение инвалидов пользованию техническими средствами реабилитации; социально-педагогическая коррекция, включая диагностику и консультирование;

- социально-правовые услуги: оказание помощи в оформлении и восстановлении документов получателей социальных услуг, получении страхового медицинского полиса, юридических услуг в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг, в вопросах, связанных с пенсионным обеспечением и т.п.;

- социально-трудовые услуги: оказание помощи в трудоустройстве; проведение мероприятий по использованию остаточных трудовых возможностей и обучению доступным профессиональным навыкам;

- социально-психологические услуги: оказание помощи в привлечении психологов и священнослужителей для экстренной психологической помощи.

Схожий перечень социальных услуг установлен и в других субъектах РФ (в частности, Законом Сахалинской области от 26 декабря 2014 г. N 97-ЗО "Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг в Сахалинской области", Законом Тюменской области от 2 декабря 2014 года N 108 "О перечне социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг", Законом Забайкальского края от 29 декабря 2012 г. N 778-ЗЗК "О социальной реабилитации лиц без определенного места жительства в Забайкальском крае" и т.п.).

**2.6.** Предусмотренный в комментируемой статье перечень лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, к которым применяются меры по социальной адаптации, не является исчерпывающим. Такими лицами могут быть и **другие категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации**, в том числе лица, прошедшие курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лица, не способные самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия.

К ним относятся, например:

- **инвалиды** - лица, которые имеют нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость социальной защиты. Указанные лица не способны самостоятельно обеспечить свою безопасность. В соответствии с ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ" им предоставляется система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества;

- **условно осужденные**, прошедшие в соответствии с ч. 5 ст. 73 УК РФ курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании;

- **беженцы** - лица, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений. Порядок признания беженцем, права, обязанности и гарантии указанных лиц определяются Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах";

- **вынужденные переселенцы** - граждане Российской Федерации, покинувшие место жительства вследствие совершенного в отношении их или членов их семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Порядок признания вынужденным переселенцем, права, обязанности и гарантии указанных лиц определяются Законом РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах".

**3.** Часть 3 комментируемой статьи определяет меры, посредством которых осуществляется обеспечение социальной адаптации.

**3.1.** В первую очередь называется **стимулирование деятельности организаций, предоставляющих рабочие места** лицам, нуждающимся в социальной адаптации, а также лицам, прошедшим курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию.

В соответствии со ст. 16 ТК РФ, определяющей основания возникновения трудовых отношений, последние могут возникать в результате направления на работу уполномоченными законом органами работников в счет установленной квоты.

Согласно Закону РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов), установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами.

Под **квотой** понимается минимальное количество рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, которых работодатель обязан трудоустроить в данной организации, включая количество рабочих мест, на которых уже работают граждане указанной категории.

Так, квота для приема на работу **инвалидов** устанавливается в соответствии с ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ", согласно ст. 21 которого организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, законодательством субъекта РФ устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников. Их число должно составлять не менее 2% и не более 4%. При этом от обязательного квотирования рабочих мест для инвалидов освобождаются общественные объединения инвалидов и образованные ими организации.

**Пример: Коркинский городской суд Челябинской области рассмотрел гражданское дело по иску прокурора г. Коркино в интересах неопределенного круга лиц к МКДОУ "Детский сад N 37" о возложении обязанности по выполнению действий. В ходе проверки соблюдения законодательства о социальной защите инвалидов было выявлено, что среднесписочная численность сотрудников МКДОУ "Детский сад N 37" составляет 44 человека и в штатном расписании отсутствует одно рабочее место, соответствующее 2% квоты для трудоустройства инвалидов.**

**Статьей 24** **ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ" предусмотрено, что работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов, предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов. В целях реализации положений федерального законодательства в Челябинской области принят Закон Челябинской области от 27 марта 2003 г. N 143-ЗО "Об установлении квоты для приема на работу инвалидов в Челябинской области", согласно которому организациям с численностью работников более 100 человек установлена квота для приема на работу инвалидов в размере 3% к среднесписочной численности работников, а при численности не менее 35 человек и не более 100 человек в размере 2%.**

**Разрешая спор, суд исходил из того, что, поскольку штатная численность МКДОУ "Детский сад N 37" составляет 44 человека, на ответчике лежит обязанность создать или выделить 1 рабочее место для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, что последним сделано не было. Суд своим решением обязал МКДОУ "Детский сад N 37" в течение трех месяцев после вступления решения в законную силу в пределах установленной квоты выделить одно рабочее место для трудоустройства инвалидов (см. решение Коркинского городского суда Челябинской области от 21 сентября 2016 г. по делу N 2-1458/2016).**

Квотирование рабочих мест предусматривается и для **несовершеннолетних**. Так, ст. 11 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" закрепляет обязательность осуществления квотирования рабочих мест для трудоустройства молодежи в возрасте до 18 лет, включая детей-инвалидов.

Статья 5 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 устанавливает, что несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет относятся к категории граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. Государство должно обеспечивать дополнительные гарантии занятости путем организации временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, предоставления услуг по профессиональной ориентации.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют квотирование рабочих мест в целях обеспечения дополнительных гарантий занятости граждан.

Так, Законом Липецкой области от 14 сентября 2000 г. N 104-ОЗ "О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите" определены правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест в Липецкой области для обеспечения дополнительных гарантий занятости инвалидов, молодежи и других лиц, особо нуждающихся в социальной защите, реализации ими права на социальную защиту от безработицы. К категории лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, для которых в первую очередь устанавливается квота для приема на работу, относятся граждане, постоянно проживающие на территории области:

- инвалиды;

- выпускники образовательных учреждений;

- лица моложе 18 лет, особо нуждающиеся в социальной защите и испытывающие трудности в поиске работы (сироты; выпускники детских домов; дети, оставшиеся без попечения родителей; освобожденные из воспитательных колоний или закончившие закрытые специальные учебно-воспитательные учреждения; состоящие на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних; дети с отклонениями в развитии и поведении и др.);

- лица, страдающие психическими расстройствами;

- лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и обратившиеся в течение одного года в органы службы занятости;

- одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов;

- беженцы и вынужденные переселенцы;

- лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости);

- граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф;

- граждане, прошедшие курс лечения и реабилитации от наркомании и алкоголизма.

В частности, согласно указанному Закону Липецкой области квота для приема на работу инвалидов устанавливается работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек, в размере 3% к среднесписочной численности работников. Квота для приема на работу лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, устанавливается работодателям, численность работников которых составляет более 100 человек, в размере 3% к среднесписочной численности работников.

Квотирование осуществляется за счет средств работодателей. Работодатели, которым установлена квота для трудоустройства инвалидов, могут в счет ее выполнения размещать производственный заказ на специализированных предприятиях общественных организаций инвалидов. В этом случае им засчитывается выполнение установленной квоты на количество рабочих мест, обеспечивающих работой инвалидов в течение календарного года для выполнения переданного заказа.

Работодателям, выделяющим или создающим за счет собственных средств рабочие места в счет квоты, а также сверх установленной квоты для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, оказывается государственная поддержка в виде предоставления налоговых льгот в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством.

Согласно Закону Курской области от 31 октября 2007 г. N 111-ЗКО "О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области" квотирование рабочих мест осуществляется для следующих категорий молодежи:

1) несовершеннолетние граждане в возрасте от 16 до 18 лет:

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

- выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы или вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

- состоящие на учете в органах внутренних дел, комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- дети из семей, в которых оба родителя (или единственный) признаны в установленном порядке безработными;

- дети из малоимущих и (или) многодетных семей;

- дети из неполных семей, в том числе дети из семей, потерявших кормильцев;

- дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев;

- прошедшие курс лечения и реабилитации от наркомании, алкоголизма;

2) молодые граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые.

Квота устанавливается для организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, осуществляющих свою деятельность на территории Курской области, в которых среднесписочная численность работников составляет более 100 человек. Квота для приема на работу молодежи устанавливается в зависимости от среднесписочной численности работников, включая количество рабочих мест, на которых уже работают ранее принятые молодые граждане, и составляет 1% от среднесписочной численности работников. При определении количества рабочих мест исходя из процентного соотношения десятичная дробь от 0,5 и выше округляется в сторону увеличения до целого значения.

Работодатели, выделившие (зарезервировавшие) и (или) создавшие рабочие места в счет квоты, имеют право на частичную компенсацию расходов по созданию квотируемых рабочих мест. Компенсационные выплаты работодателям, выделяющим (резервирующим) и (или) создающим рабочие места в счет установленной квоты, производятся за счет средств областного бюджета в виде субсидий ежемесячно в течение срока действия установленной квоты из расчета 2300 рублей за каждого трудоустроенного молодого гражданина. Размер компенсационной выплаты за каждого трудоустроенного молодого гражданина индексируется в порядке, определяемом Администрацией Курской области.

При создании рабочих мест для трудоустройства **осужденных к принудительным работам** может быть необходима определенная информация, например, о численности осужденных, их составе, наличии определенных специалистов и т.п. Поэтому организациям, занимающимся созданием рабочих мест для осужденных, закон предоставляет право запрашивать и получать от администрации исправительных центров соответствующую информацию.

**3.2.** Лицам, нуждающимся в социальной адаптации, в том числе лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, **предоставляются социальные услуги в организациях социального обслуживания** в соответствии с ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ", а также нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ.

В качестве **социальной услуги** ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ" определяет действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Социальные услуги предоставляются их получателям в форме социального обслуживания на дому, или в полустационарной форме, или в стационарной форме.

Согласно Приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 24 ноября 2014 г. N 940н "Об утверждении Правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений" **стационарные организации социального обслуживания** в зависимости от контингента получателей социальных услуг подразделяются на:

1) дома-интернаты (пансионаты), в том числе детские, малой вместимости, для престарелых и инвалидов, ветеранов войны и труда, милосердия;

2) специальные дома-интернаты, в том числе для престарелых;

3) геронтологические центры;

4) психоневрологические интернаты;

5) реабилитационные центры для лиц, страдающих психическими расстройствами;

6) детские дома-интернаты для умственно отсталых детей;

7) иные организации, осуществляющие социальное обслуживание в стационарной форме социального обслуживания.

**Пример: 26 декабря 2015 г. между ГКУСОН АО "Комплексный центр социального обслуживания населения, Харабалинский район, Астраханская область" и Б. был заключен договор о предоставлении социальных услуг в стационарной форме. Согласно условиям договора заказчик обязан оплачивать оказываемые ему услуги в объеме и на условиях, которые предусмотрены данным договором. Однако Б. в нарушение условий договора отказался оплачивать предоставленные ему социальные услуги. Ввиду неоднократного нарушения Б. условий договора и Правил внутреннего распорядка Комплексный центр социального обслуживания населения считает, что имеются основания для расторжения договора о предоставлении социальных услуг в стационарной форме и взыскания с Б. задолженности за оказание социальных услуг.**

**Суд установил, что ответчик Б. является инвалидом по общему заболеванию и получает государственную пенсию по инвалидности, ежемесячную денежную выплату по** **п. 1 ст. 28.1** **ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ", в жилом доме ответчика произошел пожар, в результате чего дом был уничтожен. Поэтому ответчик нуждается в социальном обслуживании, постоянно проживает в стационарном учреждении, пользуется социальными услугами и не относится к числу граждан, которым социальные услуги предоставляются бесплатно.**

**Суд учитывает, что социальное обслуживание основывается на заявительном принципе; предоставление социальных услуг и отказ от них возможны только с учетом волеизъявления получателя. Ответчик Б. не отказывался от получения социальных услуг в полном объеме либо в их части. Все социальные услуги, указанные в актах о приемке выполненных работ, им были получены. Отказ от подписания данных актов со стороны ответчика, при отсутствии каких-либо письменных возражений, не свидетельствует о том, что данные услуги ему не были предоставлены. Судом достоверно установлено, что за спорный период стоимость предоставленных ответчику Б. социальных услуг не превышает 75% размера его среднедушевого дохода. Доводы ответчика Б. об исключении из задолженности сумм, затраченных им на проезд в медицинскую организацию и приобретение лекарств, противоречат условиям договора и требованиям закона, а поэтому не могут быть признаны обоснованными. Принимая во внимание вышеизложенное, суд пришел к выводу об удовлетворении исковых требований о взыскании с ответчика в пользу истца задолженности за стационарное социальное обслуживание.**

**В соответствии с** **п. 2 ч. 1 ст. 11** **ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ" поставщик социальных услуг вправе отказать в предоставлении социальной услуги получателю социальных услуг в случае нарушения им условий заключенного договора о предоставлении социальных услуг. Существенных нарушений условий договора со стороны Б. суд не усмотрел, в связи с чем основания для удовлетворения исковых требований в данной части отсутствуют (см. решение Харабалинского районного суда Астраханской области от 23 ноября 2016 г. по делу N 2-1031/2016).**

Перечень социальных услуг, предоставляемых в организациях социального обслуживания, предусмотренный ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ", конкретизируется региональным законодательством. Рассмотрим их на примере Закона Воронежской области от 19 июня 2015 г. N 113-ОЗ "О регулировании отдельных отношений в сфере социального обслуживания граждан на территории Воронежской области":

1) **социально-бытовые услуги** - дифференцируются в зависимости от того, предоставляются ли они:

а) **в полустационарной или стационарной формах социального обслуживания:** обеспечение площадью жилых помещений в соответствии с нормативами; предоставление в пользование мебели в соответствии с утвержденными нормативами; обеспечение питанием в соответствии с утвержденными нормативами; обеспечение мягким инвентарем (одеждой, обувью, нательным бельем и постельными принадлежностями) в соответствии с утвержденными нормативами; компенсация расходов по проезду на обучение, лечение, консультации; оказание помощи в написании писем и др.;

б) **в форме социального обслуживания на дому:** покупка за счет средств получателя социальных услуг и доставка на дом продуктов питания, промышленных товаров первой необходимости, средств санитарии и гигиены, средств ухода, книг, газет, журналов; помощь в приготовлении пищи; оплата за счет средств получателя социальных услуг жилищно-коммунальных услуг и услуг связи; сдача за счет средств получателя социальных услуг вещей в стирку, химчистку, ремонт, обратная их доставка; организация помощи в проведении ремонта жилых помещений; обеспечение кратковременного присмотра за детьми; уборка жилых помещений; содействие в организации ритуальных услуг;

в) **во всех формах социального обслуживания:** предоставление гигиенических услуг лицам, не способным по состоянию здоровья самостоятельно осуществлять за собой уход; отправка за счет средств получателя социальных услуг почтовой корреспонденции; помощь в приеме пищи (кормление);

2) **социально-медицинские услуги:** содействие в получении медицинской помощи; выполнение процедур, связанных с организацией ухода, наблюдением за состоянием здоровья получателей социальных услуг; содействие в проведении медико-социальной экспертизы; проведение реабилитационных мероприятий; оказание первичной медико-санитарной и стоматологической помощи; организация прохождения диспансеризации; госпитализация нуждающихся в медицинские организации, содействие в направлении по заключению врачей на санаторно-курортное лечение и др.;

3) **социально-психологические услуги:** социально-психологическое консультирование; социально-психологический патронаж; оказание консультационной психологической помощи анонимно (в том числе с использованием телефона доверия);

4) **социально-педагогические услуги:** обучение практическим навыкам общего ухода за тяжелобольными получателями социальных услуг, получателями социальных услуг, имеющими ограничения жизнедеятельности; организация помощи законным представителям детей-инвалидов, воспитываемых дома, в обучении таких детей навыкам самообслуживания, общения, направленным на развитие личности; социально-педагогическая коррекция, включая диагностику и консультирование; формирование позитивных интересов; организация досуга;

5) **социально-трудовые услуги:** проведение мероприятий по использованию трудовых возможностей и обучению доступным профессиональным навыкам; оказание помощи в трудоустройстве; организация помощи в получении образования, в том числе профессионального образования, инвалидами (детьми-инвалидами) в соответствии с их способностями;

6) **социально-правовые услуги:** оказание помощи в оформлении и восстановлении утраченных документов; оказание помощи по вопросам пенсионного обеспечения и предоставления других социальных услуг; оказание помощи в получении юридических услуг (в том числе бесплатно); оказание помощи в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг и др.;

7) **услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности:** содействие в получении образования и (или) профессии инвалидами в соответствии с их физическими возможностями и умственными способностями; обучение инвалидов (детей-инвалидов) пользованию средствами ухода и техническими средствами реабилитации; проведение социально-реабилитационных мероприятий в сфере социального обслуживания; обучение навыкам поведения в быту и общественных местах; оказание помощи в обучении навыкам компьютерной грамотности;

8) **срочные социальные услуги:** обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; содействие в получении временного жилого помещения; содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; оказание материальной помощи.

**3.3.** Меры по социальной адаптации также включают **предоставление государственной социальной помощи на основании социального контракта** в соответствии с ФЗ "О государственной социальной помощи".

**Государственная социальная помощь** определяется как предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в ФЗ "О государственной социальной помощи", социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

**Получателями государственной социальной помощи** могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, которые по независящим от них причинам имеют **среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума**, установленного в соответствующем субъекте РФ.

Государственная социальная помощь на основании социального контракта назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина в целях стимулирования их активных действий по преодолению трудной жизненной ситуации.

В **социальном контракте** должны быть установлены:

1) предмет социального контракта;

2) права и обязанности граждан и органа социальной защиты населения при оказании государственной социальной помощи;

3) виды и размер государственной социальной помощи;

4) порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта;

5) срок действия социального контракта;

6) порядок изменения и основания прекращения социального контракта.

К социальному контракту прилагается **программа социальной адаптации**, которой предусматриваются обязательные для реализации получателями государственной социальной помощи мероприятия. К таким мероприятиям, в частности, относятся:

1) поиск работы;

2) прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;

3) осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;

4) ведение личного подсобного хозяйства;

5) осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

Государственная социальная помощь на основании социального контракта назначается на срок от трех месяцев до одного года исходя из содержания программы социальной адаптации. Данный срок может быть продлен органом социальной защиты населения по основаниям, установленным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Оказание государственной социальной помощи осуществляется в **следующих видах**:

- денежные выплаты (социальные пособия, субсидии и другие выплаты);

- натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

**Пример: 1 июня 2016 г. между Управлением социальной защиты населения Пролетарского района Ростовской области (далее - УСЗН) и Ч. был заключен социальный контракт. В соответствии с условиями контракта Ч. приняла на себя обязательства по погашению задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги во избежание выселения в установленном порядке из жилого помещения, занимаемого по договору социального найма. Основанием для заключения социального контракта послужило обращение Ч. в УСЗН об оказании адресной помощи в погашении образовавшейся задолженности по коммунальным услугам, а именно: ООО "Газпром межрегионгаз Ростов-на-Дону" задолженность в сумме 17 783 руб. 45 коп., МУП "Пролетарский водоканал" задолженность в сумме 13 155 руб. 16 коп., МУП "ЖЭУ" задолженность в сумме 19 335 руб. 72 коп.**

**В соответствии с условиями заключенного социального контракта УСЗН были перечислены на расчетный счет Ч. денежные средства в размере 50 393 руб. 25 коп. Срок выполнения обязательств по социальному контракту установлен по 31 августа 2016 г. Однако Ч. не были выполнены условия погашения задолженности, образовавшейся между нею и МУП "Пролетарский водоканал". Контрактом установлена ответственность Ч. за нарушение обязанности возместить в соответствующий бюджет через УСЗН денежные средства, использованные не на цели, предусмотренные условиями контракта, в установленном законодательством порядке.**

**Кроме этого, было установлено, что Ч. в нарушение контракта отказалась от взаимодействия с работниками УСЗН, осуществляющим сопровождение социального контракта, в регулярном предоставлении все сведения о ходе исполнения программы социальной адаптации, на неоднократные уведомления Ч. не реагирует, отчета о погашении задолженности перед МУП "Пролетарский водоканал" не представила.**

**В связи с указанным суд постановил взыскать с Ч. в пользу УСЗН денежные средства за просрочку исполнения обязательств в размере 13 155 руб. 16 коп. в связи с отсутствием отчета о погашении задолженности перед МУП "Пролетарский водоканал", государственную пошлину в размере 526 руб. 21 коп., а также обязал Ч. предоставить отчет о выполнении программы социальной адаптации, сведения о доходах за период с июня по август 2016 года, предусмотренные социальным контрактом (см. решение Пролетарского районного суда Ростовской области от 3 ноября 2016 г. по делу N 2-831/2016).**

**3.4.** Помимо указанного, комментируемая статья предусматривает **привлечение общественных объединений для оказания содействия лицам, нуждающимся в социальной адаптации.**

Статья 15 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ", в частности, раскрывает полномочия общественных объединений (организаций) и иных некоммерческих организаций, в том числе международных объединений (организаций) в лице своих отделений в Российской Федерации, по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Так, указанные объединения (организации) вправе в судебном порядке оспаривать неправомерные ущемляющие или нарушающие права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действия должностных лиц органов государственной власти и учреждений, организаций, граждан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих), педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми.

Относительно **некоммерческих организаций** следует сказать, что их правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления регулируются ФЗ "О некоммерческих организациях".

ФЗ "О некоммерческих организациях" с 1 января 2017 г. вводится новое понятие **"некоммерческие организации - исполнители общественно полезных услуг"**. Под исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является иностранным агентом и не имеет задолженностей по налогам.

Некоммерческие организации - исполнители общественно полезных услуг имеют право на приоритетное получение мер поддержки в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Социально ориентированная некоммерческая организация признается исполнителем общественно полезных услуг и включается в реестр некоммерческих организаций - исполнителей общественно полезных услуг сроком на два года. По истечении указанного срока социально ориентированная некоммерческая организация может быть вновь признана исполнителем общественно полезных услуг в упрощенном порядке.

Перечень общественно полезных услуг установлен Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2016 г. N 1096, вступающим в законную силу с 1 января 2017 г. К ним, в частности, относятся:

- оказание содействия молодежи в вопросах трудоустройства, социальной реабилитации, трудоустройство несовершеннолетних граждан;

- содействие трудоустройству граждан, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

- социальная адаптация безработных граждан на рынке труда;

- проведение социально-средовой реабилитации или абилитации инвалидов;

- проведение социально-бытовой адаптации;

- содействие в получении питания в месте временного размещения лицам, признанным беженцами в соответствии с федеральным законом;

- содействие в предоставлении жизненно необходимых товаров малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в ФЗ "О государственной социальной помощи";

- содействие во временном отселении в безопасные районы с обязательным предоставлением стационарных или временных жилых помещений;

- содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи;

- оказание медицинской (в том числе психиатрической), социальной и психолого-педагогической помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, и др.

Статья 25. Ресоциализация

Комментарий к статье 25

**1.** Комментируемая статья предусматривает возможность осуществления комплекса профилактических мероприятий по **ресоциализации**, направленных на устранение отрицательных последствий изоляции лиц, подвергнутых уголовно-правовому принуждению, включение их в позитивные социальные связи и оказание им постпенитенциарной помощи.

**Ресоциализация** - это комплекс мер по восстановлению утраченных или ослабленных в результате изоляции социальных связей, целью которых является усвоение осужденными стандартов поведения и ценностных ориентаций, подчинение правовым нормам поведения, оказание содействия в их трудовом и бытовом устройстве в период подготовки к освобождению и после отбывания уголовного наказания <59>.

--------------------------------

<59> См.: Пищелко А.В. Исправительные программы различных категорий преступников. Домодедово, 1991. С. 4.

Проблема ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, находится в числе важнейших комплексных проблем противодействия преступности, разработке и осуществлению которой необходимо уделять первостепенное внимание. В криминологическом плане она представляет собой одно из направлений предупреждения рецидивной преступности. Согласно статистическим сведениям за 2014 год на территории Российской Федерации каждое второе расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления (53,7%), каждое третье - лицами, ранее судимыми (34,1%).

Необходимость ресоциализации лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, обусловлена тем, что данные лица являются самой криминогенной категорией населения в силу следующих факторов:

- к лишению свободы осуждаются, как правило, наиболее опасные для общества, запущенные в социально-педагогическом отношении преступники;

- изоляция от общества влечет за собой ослабление, а в ряде случаев утрату социально-полезных связей и другие негативные последствия;

- группы с положительной социальной направленностью не желают включать в свой состав лиц, имевших преступную направленность, что усугубляется еще и тем, что отсутствие социально-полезных связей, слабость положительных воздействий неизбежно компенсируется влиянием криминальной среды, которая беспрепятственно принимает в свои ряды судимых лиц <60>.

--------------------------------

<60> См.: Информационно-справочный материал об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жилой площадью, оказания социальной, медицинской и иной помощи // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1432562743\_110/ISM\_po\_polozhitelnomu\_opytu\_sotsialnoy\_adaptatsii\_lits\_ranee\_sudimykh\_GUOOOP\_MVD\_Rossii.pdf (дата обращения: 21.12.2016).

Как отмечают специалисты, в уголовно-исполнительной науке и практике применительно к осужденным и освобожденным нередко используются и иные сходные, но отличные от ресоциализации понятия: "исправление", "социальная реабилитация", "социальная адаптация" и т.д. Однако для смешения этих понятий нет оснований. При лишении свободы исправление - лишь создание субъективных (мотивационная сфера) и объективных (формирование внешних личностных качеств) предпосылок ресоциализации. Столь же некорректно возлагать на труд осужденных в местах лишения свободы задачу "трудовой адаптации", поскольку условия ее осуществления не связаны с социальной средой <61>.

--------------------------------

<61> Подробнее см.: Уткин В.А. Ресоциализация освобожденных от наказания: история и современность // Уголовная юстиция. 2014. N 1 (3). С. 75 - 80.

В информационно-аналитических материалах Правительственной комиссии по профилактике правонарушений указывается, что сущность **социальной адаптации** лиц, освободившихся из мест лишения свободы, состоит в психологическом приспособлении к социальному окружению путем усвоения требований, установок, позиций, ориентаций, принятых обществом. В свою очередь, **ресоциализация** указанной категории лиц подразумевает приобретение индивидом, на основе успешной адаптации личности, социально значимых качеств и фактическое включение его в общественную жизнь <62>.

--------------------------------

<62> См.: Информационно-справочный материал об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройства, обеспечения жилой площадью, оказания социальной, медицинской и иной помощи // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1432562743\_110/ISM\_po\_polozhitelnomu\_opytu\_sotsialnoy\_adaptatsii\_lits\_ranee\_sudimykh\_GUOOOP\_MVD\_Rossii.pdf (дата обращения: 21.12.2016).

В комментируемом Законе социальная адаптация, ресоциализация и социальная реабилитация предусмотрены как самостоятельные профилактические меры. Его принятие закрепило использование термина "ресоциализация" применительно к мерам профилактического характера, осуществляемых в целях **реинтеграции в общество** лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, что должно быть учтено во вновь принимаемых нормативных правовых актах и в практике профилактики рецидивной преступности.

**Целью ресоциализации** выступает сознательное восстановление лицами, отбывшими уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшимися иным мерам уголовно-правового характера, утраченных социальных связей и социального статуса; возвращение к самостоятельной общепринятой социально-нормативной жизни в обществе, а также обеспечение иных прав и законных интересов, укрепление законности и правопорядка, предупреждение рецидивной преступности.

К **субъектам, осуществляющим меры по ресоциализации лиц**, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, относятся должностные лица исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций, осуществляющих исполнение наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, а также участковые уполномоченные полиции, инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органы местного самоуправления, территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости. Также в данную систему входят органы региональной исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере занятости, социальной защиты населения, охраны здоровья граждан, образования и молодежной политики, физической культуры и спорта, а также подведомственные им организации.

**2. Содержание ресоциализации** раскрывается через осуществление комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера, которые применяются к лицам, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшимся иным мерам уголовно-правового характера, до их трудового, жилищного или бытового устройства.

**2.1.** К **мерам социально-экономического характера** относятся обеспечение трудового, жилищного, бытового устройства лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, при необходимости обеспечение их одеждой, продуктами питания, выплата единовременного денежного пособия, оплата проезда к месту проживания после освобождения из исправительного учреждения.

Обязанности администрации учреждений, исполняющих наказание, по **содействию в трудовом и бытовом устройстве освобождаемых осужденных** раскрывает ст. 180 УИК РФ. Так, если осужденный нуждается в помощи, то не позднее чем за два месяца до истечения срока ареста либо за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы, а в отношении осужденных к лишению свободы на срок до шести месяцев после вступления приговора в законную силу администрация учреждения, исполняющего наказание, уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, трудоспособности и имеющихся специальностях.

При освобождении из мест лишения свободы осужденному, в отношении которого предварительно решен вопрос о трудоустройстве, выдается соответствующее письмо в службу занятости, предприятие или организацию.

При подготовке к освобождению из мест лишения свободы женщин, имеющих при себе малолетних детей, сотрудниками группы социальной защиты осужденных выясняется возможность определения детей в дошкольные детские учреждения по избираемому месту жительства.

Заключенный вправе по своему усмотрению избрать место жительства после освобождения. В орган внутренних дел по избранному осужденным месту жительства направляются запросы о возможности проживания по указанному адресу. В случае получения ответа о невозможности трудового и бытового устройства по избранному месту жительства осужденный ставится об этом в известность и с его согласия принимаются меры к положительному решению этих вопросов в других местностях. В необходимых случаях ведется переписка с родственниками осужденных о возможности их совместного проживания после освобождения.

В настоящее время согласно ст. 71 ЖК РФ временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменения их прав и обязанностей по договору социального найма.

**Пример: суд рассмотрел гражданское дело по иску А.В.Б. к своему сыну, А.А.Б., о признании его утратившим право пользования жилым помещением, о снятии с регистрационного учета. Выслушав объяснения сторон, исследовав материалы гражданского дела, суд установил, что на основании копии договора на передачу жилого помещения в собственность А.В.Б., А.А.Б. и еще двум лицам принадлежит на праве совместной собственности трехкомнатная квартира. Согласно справке с места жительства в указанной квартире зарегистрированы: истец А.В.Б., его супруга, сын - А.А.Б., ответчик по делу, дочь и внучка. Ответчик А.А.Б. не проживает в квартире, которая для него является единственным жильем, в связи с нахождением в местах лишения свободы он длительное время не пользуется данным жилым помещением, однако согласен с иском отца - А.В.Б. о признании себя утратившим право пользования жилым помещением путем снятия с регистрационного учета.**

**Поскольку ответчик А.А.Б. выехал из квартиры в связи с осуждением к лишению свободы, его пребывание в местах лишения свободы носит временный характер, кроме вышеуказанной квартиры ответчик другого жилого помещения по найму и в собственности не имеет, суд отказал в удовлетворении исковых требований (см. решение Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 29 ноября 2016 г. по делу N 2-17142/2016).**

При отсутствии жилья освобожденное лицо может обратиться в жилищные органы с заявлением о постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Кроме того, осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, а также осужденные мужчины старше 60 лет и осужденные женщины старше 55 лет по их просьбе и представлению администрации учреждения, исполняющего наказание, направляются уполномоченным на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании органом субъекта РФ в организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме.

**Пример: Ш. по отбытии уголовного наказания был освобожден из мест лишения свободы. Своего жилья в Белгородской области Ш. не имеет, с 6 августа 2015 г. зарегистрирован по месту пребывания по адресу: Белгородская область, Губкинский р-н, является инвалидом, малоимущим, в связи с чем обращался в Управление социальной политики администрации Губкинского городского округа по вопросам оказания ему социальной помощи. По всем заявлениям, представленным Ш. в Управление социальной политики в целях получения мер социальной защиты, были приняты положительные решения. Так, в течение периода с сентября 2015 г. по декабрь 2015 г. включительно истцу Управлением социальной политики в рамках возложенных на него функций и предоставляемых им государственных и муниципальных услуг была предоставлена вся необходимая информация в объеме, предусмотренном требованиями действующего законодательства.**

**В рамках получения государственной социальной помощи, предусмотренной ФЗ "О государственной социальной помощи", истцу было предоставлено единовременное пособие. В соответствии с Постановлением Правительства Белгородской области от 31 января 2006 г. N 25-пп "О порядке предоставления мер социальной защиты малоимущим гражданам и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации" единовременное пособие в данном случае предусмотрено в размере до 5 000 рублей.**

**Также Ш. была предоставлена необходимая информация о возможности получения им у поставщиков социальных услуг (Управление социальной политики поставщиком социальных услуг в соответствии с требованиями действующего законодательства не является) социального обслуживания в стационарной форме, учитывая недостаточное материальное обеспечение, отсутствие своего жилья, наличие заболеваний и др. обстоятельств. Однако Ш. от получения такой помощи в ходе консультирования отказался.**

**В ходе консультирования и информирования Ш., в связи с его личными обращениями к начальнику Управления социальной политики и специалистам Управления социальной политики, ему разъяснялось, что за получением мер социальной помощи по предоставлению медицинских лекарственных средств, обеспечению жильем, содействию в трудоустройстве и др., предоставление которых законом возложено на иные органы, организации, учреждения (территориальный отдел Пенсионного фонда РФ, центр занятости населения, медицинские учреждения и другие организации), необходимо обращаться в соответствующие компетентные органы и учреждения (см. решение Губкинского городского суда Белгородской области от 15 марта 2016 г. по делу N 2-368/2016).**

Согласно ч. 1 ст. 181 УИК РФ осужденным, освобождаемым от принудительных работ, ареста или лишения свободы на определенный срок, **обеспечивается бесплатный проезд к месту жительства, они обеспечиваются продуктами питания или деньгами на время проезда** в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 24 октября 1997 г. N 1358 "О порядке обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда к месту жительства осужденных, освобождаемых от отбывания наказания".

Приказом Минюста РФ от 13 января 2006 г. N 2 "Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы" утвержден порядок обеспечения осужденных, освобождаемых от отбывания наказания, проездными билетами по кратчайшему маршруту следования.

Освобождаемые из исправительного учреждения осужденные на время, необходимое для проезда к месту жительства, обеспечиваются продуктами питания по минимальным нормам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. N 205 "О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, на мирное время". Повышенные нормы питания для отдельных осужденных к лишению свободы утверждены Приказом Минюста РФ от 26 февраля 2016 г. N 48 "Об установлении повышенных норм питания, рациона питания и норм замены одних продуктов питания другими, применяемых при организации питания осужденных к лишению свободы, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний, на мирное время".

По истечении срока отбывания наказания либо в случае условно-досрочного освобождения осужденного от отбывания наказания или замены ему неотбытой части наказания более мягким видом наказания администрация учреждения, исполняющего наказание, передает необходимые материалы в отношении осужденного, прошедшего освидетельствование и лечение в порядке, установленном ч. 4 ст. 18 УИК РФ, с его согласия органам здравоохранения по избранному им месту жительства для решения вопроса о его лечении или направлении в стационарную организацию социального обслуживания, предназначенную для лиц, страдающих психическими расстройствами, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о здравоохранении.

При отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осужденные, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет государства.

Осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы, может быть выдано единовременное денежное пособие в размере 850 рублей на основании Постановления Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. N 800 "О размере единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы".

**2.2. Педагогические меры**, применяемые в рамках ресоциализации к лицам, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшимся иным мерам уголовно-правового характера, могут осуществляться в форме беседы, разъяснения и т.п.

С осужденными проводятся беседы, в ходе которых выясняются намерения каждого в плане его жизнеустройства, даются необходимые рекомендации. Психолого-педагогическая работа должностных лиц исправительного учреждения или уголовно-исполнительной инспекции направлена на формирование и закрепление у осужденных добросовестного отношения к труду, стремления к занятию общественно полезной деятельностью, соблюдению требований законов и других принятых в обществе правил поведения, повышение их общеобразовательного и культурного уровней.

Согласно п. 4 Приказа Минюста РФ от 13 января 2006 г. N 2 "Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы" подготовка к освобождению лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, включает в себя проведение занятий с освобождающимися осужденными в "Школе подготовки осужденных к освобождению".

Проведение занятий здесь преследует цель дать осужденным комплекс знаний, умений и навыков, необходимых после освобождения при подборе профессии, отвечающей склонностям и возможностям человека, поступлении на работу, поиске жилья, восстановлении контактов с родственниками и возвращении в семьи.

**2.3.** Применяемые в отношении лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, **меры правового характера** способствуют:

1) уяснению осужденным его прав, обязанностей, гарантий;

2) уяснению осужденным порядка оформления регистрации по месту жительства, подтверждения страхового стажа, подготовки документов на выплату единовременных денежных выплат осужденным, имеющим право на их получение, порядка установления инвалидности, назначения пенсий, восстановления утраченных документов;

3) направлению в учреждения социальной защиты населения.

Перечень таких мер включает в себя различную правовую помощь, которая может быть оказана лицам, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшимся иным мерам уголовно-правового характера, в целях защиты их прав и законных интересов в рамках их ресоциализации.

**3.** По данным Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, специальные **региональные законы** о социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, приняты лишь в Республике Башкортостан, Архангельской, Кировской областях и Еврейской автономной области; о квотировании рабочих мест либо мерах экономического стимулирования работодателей, трудоустраивающих граждан, освободившихся из мест лишения свободы, - в 16 регионах (республики Карелия, Саха (Якутия), Татарстан, Камчатский, Краснодарский края, Курская, Липецкая, Омская, Оренбургская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Томская области и Ханты-Мансийский автономный округ - Югра). Самостоятельные **государственные программы (подпрограммы)** социальной адаптации осужденных реализуются только в 7 субъектах РФ - республиках Ингушетия, Саха (Якутия), Магаданской, Оренбургской, Псковской, Сахалинской и Смоленской областях. Заслуживает внимания комплекс мер, принимаемых в Пермском крае, где в период с 2011 по 2013 год проводился эксперимент по снижению уровня преступности, в котором участвовали исполнительные органы государственной власти края, ГУ МВД России по Пермскому краю, ГУ ФСИН России по Пермскому краю (см. Постановление Правительства Пермского края от 26 января 2011 г. N 34-п "О реализации эксперимента по снижению уровня преступности на территории Пермского края в 2011 - 2013 годах") <63>.

--------------------------------

<63> См.: Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

Статья 26. Социальная реабилитация

Комментарий к статье 26

**1.** Комментируемая статья предусматривает возможность осуществления **социальной реабилитации** как формы профилактического воздействия.

В ч. 1 комментируемой статьи содержится законодательное определение термина **"социальная реабилитация"** в целях профилактики правонарушений - это совокупность мероприятий по восстановлению утраченных социальных связей и функций лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющими наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях.

Схожее определение содержится в ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ": **социальная реабилитация ребенка** - это мероприятия по восстановлению утраченных ребенком социальных связей и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о нем.

**Целью социальной реабилитации** является восстановление социального статуса личности, обеспечение социальной адаптации в обществе, достижение материальной независимости. Необходимость восстановления утраченных или разрушенных социальных связей и функций может возникать вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма (инвалидность), изменения социального статуса (пожилые граждане, беженцы и вынужденные переселенцы, безработные), девиантного поведения (несовершеннолетние, лица, страдающие алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, освободившиеся из мест заключения и т.п.).

Статьей 19 Федерального закона от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" закрепляется, что социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, указанных в ст. 20 данного Закона, включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья, проводится в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграции в общество и осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Постановлением Правительства РФ от 12 января 2007 г. N 6 "Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом", а также средств бюджета субъекта РФ, на территории которого совершен террористический акт, и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

**2.** Перечень лиц, которые рассматриваются как **находящиеся в трудной жизненной ситуации** в целях профилактики правонарушений, закреплен в ч. 2 ст. 24 комментируемого Закона **(подробнее о понятии трудной жизненной ситуации и категориях находящихся в ней лиц см.** [**комментарий к ст. 24**](#P1482)**)**.

Среди данных лиц отдельно в комментируемой статье указаны **лица, потребляющие наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях**, т.е. без назначения врача.

Порядок отпуска наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях отражен в ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах". В соответствии со ст. ст. 25, 26 указанного Федерального закона наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в Списки II и III, отпускаются физическим лицам в медицинских целях по рецепту, выписанному на специальном бланке.

Порядок отпуска физическим лицам лекарственных препаратов для медицинского применения, содержащих, кроме малых количеств наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, другие фармакологические активные вещества, регламентирован Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17 мая 2012 г. N 562н.

Медико-социальная реабилитация больных наркоманией и алкоголизмом относится к основным мерам по реализации государственной политики по снижению масштабов потребления алкогольной продукции, наркотических средств и профилактике алкоголизма и наркомании среди населения Российской Федерации. Государственная программа РФ "Противодействие незаконному обороту наркотиков", утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 299, содержит отдельную подпрограмму 3 "Комплексная реабилитация и ресоциализация лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях".

Как отмечается в Обзоре о реализации в субъектах РФ мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году, подготовленном Правительственной комиссией по профилактике правонарушений, современное состояние системы реабилитации указанной категории лиц определяется недостаточным финансированием реабилитационного звена наркологической медицинской помощи за счет бюджетов субъектов РФ, незначительным числом наркологических реабилитационных центров, а также реабилитационных отделений в структуре действующих наркологических учреждений в субъектах РФ. Требуется принятие мер, направленных на повышение уровня кадрового обеспечения таких учреждений, развитие системы мотивации лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, к участию в реабилитационных программах, а также механизма отбора участников для включения в программы реабилитации. Необходимо повышать эффективность медико-социальных мероприятий, обеспечивающих восстановление социально значимых ресурсов личности и трудовой реинтеграции участников реабилитационных программ <64>.

--------------------------------

<64> URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

Большую роль в осуществлении социальной реабилитации указанной категории граждан играют социально ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в сфере социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества. Задачей государственных органов является оказание таким организациям должной имущественной и информационной поддержи.

Так, например, в Приморском крае рабочей группой из числа экспертов и специалистов проведена оценка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, в соответствии с Критериями оценки, утвержденными протоколом Государственного антинаркотического комитета от 25 июня 2014 г. N 4. По результатам квалификационного отбора создан реестр организаций, предоставляющих услуги социальной реабилитации и ресоциализации потребителям наркотиков. Постановлением администрации края от 11 декабря 2014 г. N 516-па государственная программа "Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края на 2014 - 2016 годы" дополнена подпрограммой N 6 "Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае на 2014 - 2016 годы", предусматривающей возможность оказания финансовой, имущественной и информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества.

Вместе с тем Правительственной комиссией по профилактике правонарушений отмечается, что в некоторых субъектах РФ региональный сегмент Национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей представлен только региональным наркологическим (психоневрологическим) диспансером (республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Камчатский, Хабаровский края, Астраханская, Орловская, Ярославская области, Ненецкий, Чукотский автономные округа) <65>.

--------------------------------

<65> URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

**3. Субъектами осуществления социальной реабилитации** выступают организации социального обслуживания вне зависимости от организационно-правовых форм и форм собственности. Так, ст. 13 ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" к специализированным учреждениям для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов управления социальной защитой населения относит:

1) социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, осуществляющие профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

2) социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства;

3) центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, и оказания им содействия в дальнейшем устройстве.

Организации социального обслуживания оказывают помощь в социальной реабилитации лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, признанным в установленном порядке нуждающимися в социальном обслуживании, если существуют обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия их жизнедеятельности, установленные ст. 15 ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ".

**4.** Оказание организациями социального обслуживания помощи в социальной реабилитации гражданам производится в виде **срочных социальных услуг**, осуществляемых в следующих формах: на дому, стационарно и в полустационарной форме. К мероприятиям по осуществлению социальной реабилитации относятся:

1) **разъяснение существующего порядка оказания социальной, профессиональной и правовой помощи** путем: проведения индивидуальных или групповых бесед, проведения лекций, обеспечения получателя социальных услуг информационными материалами по вопросам обеспечения жильем, питанием, поддержания и сохранения здоровья, пенсионного и социального обеспечения, осуществления социальной защиты, предоставления информации о специализированных организациях, трудоустройства, обучения и переобучения, получения бесплатной квалифицированной помощи в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации", оформления различных документов и т.п.;

2) **оказание психологической помощи**, осуществляемое, в частности, путем социально-психологического консультирования, в том числе по вопросам внутрисемейных отношений, включая диагностику и коррекцию, социально-психологического патронажа.

Для раскрытия данных понятий обратимся к Национальному стандарту ГОСТ Р 52495-2005 "Социальное обслуживание населения. Термины и определения", утв. Приказом Ростехрегулирования от 30 декабря 2005 г. N 532-ст.

**Психологическое консультирование** представляет собой социально-психологическую услугу (то есть социальную услугу, направленную на содействие клиентам в улучшении их психического состояния, восстановлении способности к адаптации в среде жизнедеятельности), заключающуюся в оказании помощи клиенту в налаживании межличностных взаимоотношений с близкими и другими значимыми для него людьми. В ходе психологического консультирования путем проведения бесед диагностируются психологические проблемы получателя социальных услуг; определяются объем и виды предполагаемой помощи, разъясняется суть проблем и определяются возможные пути их решения.

**Психологический тренинг** - это социально-психологическая услуга, заключающаяся в активном психологическом воздействии, направленном на снятие последствий психотравмирующих ситуаций, нервно-психической напряженности, формирование личностных предпосылок для адаптации к новым условиям. Психологический тренинг направлен на формирование умений и навыков в сфере общения; коррекцию, формирование и развитие установок, необходимых для позитивных семейных отношений; развитие способности адекватного познания себя и других людей; коррекцию развития системы отношений личности.

**Психологическая коррекция** - это социально-психологическая услуга, заключающаяся в активном психологическом воздействии, направленном на преодоление или ослабление отклонений в развитии, эмоциональном состоянии и поведении клиента с целью обеспечить соответствие этих отклонений возрастным нормативам, требованиям социальной среды и интересам клиента. Такое воздействие направлено на формирование у получателя социальных услуг мотивации к активности, поддержку жизненного тонуса, создание условий для полноценного психологического развития личности на каждом возрастном этапе, для своевременного предупреждения и коррекции возможных нарушений в становлении и развитии личности получателя социальных услуг.

**Социально-психологический патронаж**, в свою очередь, это социально-психологическая услуга, заключающаяся в систематическом наблюдении за клиентами для своевременного выявления ситуаций психического дискомфорта или межличностного конфликта и других ситуаций, способных усугубить трудную жизненную ситуацию, и оказания им, при необходимости, социально-психологической помощи.

**Пример: в ходе рассмотрения судом гражданского дела по иску Б. к П.Д.А., П.Е.А. о взыскании материального вреда и компенсации морального вреда, причиненного малолетней в результате укуса собаки, судом было установлено, что 7 апреля 2016 г. несовершеннолетняя дочь истицы находилась на улице, где играла со своей подругой. В это время из двора жилого дома выбежала собака породы сенбернар, принадлежащая ответчикам. При этом собака была без намордника и без поводка, подбежала к малолетней девочке и укусила ее зубами в область грудной клетки. В этот же день истец с малолетним ребенком обратилась в ГУЗ СО "Марксовская районная больница", где ребенку была оказана первая медицинская помощь, обработаны раны, наложена повязка. От госпитализации истец отказалась, лечение проводилось амбулаторно с 7 апреля по 25 апреля 2016 г.**

**От сильного испуга во время нападения собаки малолетняя испытала нервное потрясение, шок, в связи с чем обращалась к врачу-психиатру за медицинской помощью, которой был поставлен диагноз: "Острая реакция на стресс" и назначено лечение. В этой связи малолетней была проведена психологическая диагностика и обследование личности, а также проведены 2 занятия у педагога-психолога, что подтверждается договорами, заключенным с ГАУ СО "Марксовский реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями".**

**По совокупности имеющихся в деле доказательств суд посчитал установленным факт причинения вреда здоровью малолетней вследствие нарушения ответчиками правил содержания принадлежащей им собаки, выразившегося в непринятии надлежащих мер к предотвращению возможности причинения собакой вреда другим лицам, допущении возможности свободного выгула собаки без намордника на улице, где находились дети.**

**Также суд находит доказанным факт причинения действиями ответчиков истцу материального ущерба, состоящего из расходов на лекарства, расходов на дополнительное питание, а также расходов на психологическую диагностику и занятия у педагога-психолога, поскольку вопреки доводам ответчиков и их представителя суд считает установленным совокупностью изложенных выше доказательств, что обращение истца с дочерью в реабилитационный центр для диагностики и оказания психологической помощи было обусловлено поставленным ей психиатром диагнозом "острая реакция на стресс", находящимся в прямой причинной связи с нападением и укусами собаки 7 апреля 2016 г. (см. решение Марксовского городского суда Саратовской области от 19 октября 2016 г. по делу N 2-1024/2016);**

3) **содействие в восстановлении утраченных документов**, осуществляемое путем оказания помощи в оформлении и (или) восстановлении документов получателей социальных услуг (паспорт гражданина РФ, свидетельство о рождении ребенка, страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, свидетельство о заключении (расторжении) брака и др.);

4) **содействие в восстановлении социально-полезных связей**, которое осуществляется в комплексе с оказанием социально-психологических услуг.

**Социально-полезные связи** - это связи, в устойчивости и стабильности которых лицо заинтересовано, к сохранению и развитию которых оно стремится; они способствуют таким изменениям в личности и поведении лица, которые приближают его к социально-приемлемым стандартам. Такие связи могут быть семейными, родственными, трудовыми.

**Пример: Центральным судом г. Новокузнецка Кемеровской области было рассмотрено гражданское дело по иску К. к Центру социальной помощи семье и детям, Комитету социальной защиты администрации о признании незаконными действий по приему ребенка в Центр, отказу в передаче ребенка матери и передаче ребенка отцу. В судебном заседании было установлено, что сын истца К. - несовершеннолетний В. после школы самостоятельно пришел в Центр, написал заявление, указав, что нуждается в получении социальных услуг по причине конфликтной ситуации в семье, отсутствия взаимопонимания с матерью, при беседе с работниками Центра пояснил, что мать не готовит дома горячую пищу, не дает деньги на питание в школу, ключи от квартиры, поздно забирает из школы.**

**В течение периода реабилитации несовершеннолетнему В. в рамках утвержденной индивидуальной программы предоставления социальных услуг были оказаны в том числе социально-психологические услуги, заключающиеся в наблюдении, консультировании, применении психологических методик (тесты, рисуночные методики, тренинги), проведении коррекционных занятий. Целью оказания социально-психологических услуг являлось восстановление взаимоотношений с матерью. Также на данные консультации еженедельно приходила мать В. Однако несовершеннолетний проявлял стойкое нежелание заниматься с матерью, избегал общения, отмалчивался или покидал кабинет. Несмотря на усиленную работу специалистов Центра по налаживанию детско-родительских отношений В. в течение длительного срока отказывался общаться с матерью, принимать от нее вещи и иные передачи, неоднократно выражал нежелание возвращаться домой, к матери, после окончания периода реабилитации.**

**Свидетель пояснила суду, что передача ребенка отцу проходила 3 марта 2016 г. в кабинете директора в присутствии специальной комиссии, создание которой было вызвано тем, что В. категорически отказывался идти проживать к матери, четыре месяца мальчик жил в Центре, куда пришел сам, ждал отца, чтобы уйти жить к нему. Мать унижала ребенка, вела себя нехорошо, говорила ребенку, что он ненормальный, что отдаст его в психушку, признает его недееспособным. При передаче ребенка спрашивали его мнение, он пояснил, что хочет проживать с отцом, которого очень любит, мать видеть не хочет. Из-за нежелания возвращаться домой к матери В. на основании своего личного согласия и личного заявления его отца выбыл из Центра к отцу, т.к. последний не лишен родительских прав, не ограничен в них и имеет возможности для содержания, воспитания и обучения несовершеннолетнего. Суд пришел к выводу, что действия по передаче несовершеннолетнего В. его отцу являются законными и полностью отвечают интересам несовершеннолетнего (см. решение Центрального суда города Новокузнецка Кемеровской области от 1 ноября 2016 г. по делу N 2-5270/2016).**

**5.** Согласно ст. 8 ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в РФ" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального обслуживания относится не только **утверждение перечня социальных услуг**, предоставляемых поставщиками социальных услуг, но и **утверждение порядка предоставления ими социальных услуг**.

В частности, Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области принят Приказ от 6 сентября 2016 г. N 140-мпр "Об утверждении порядка оказания организациями социального обслуживания помощи в социальной реабилитации лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющим наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях", который закрепляет, что оказание организациями социального обслуживания помощи в социальной реабилитации гражданам производится в виде срочных социальных услуг в порядке, установленном Приказом Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 30 декабря 2014 г. N 209-мпр "Об утверждении Порядка предоставления срочных социальных услуг".

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 30 ноября 2016 г. N 495 "О некоторых мерах по оказанию помощи в социальной реабилитации лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, потребляющим наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, на территории Чувашской Республики" помощь в социальной реабилитации оказывается путем предоставления сертификата на оплату услуг по социальной реабилитации. Право на его получение имеют проживающие на территории Чувашской Республики лица, достигшие 18 лет, находящиеся в трудной жизненной ситуации, признанные больными наркоманией либо потребляющими наркотические средства или психотропные вещества в немедицинских целях, прошедшие курс лечения от наркомании, токсикомании и медицинскую реабилитацию, в том числе отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы.

Оформление и выдача сертификатов на социальную реабилитацию осуществляются отделами казенного учреждения Чувашской Республики "Центр предоставления мер социальной поддержки" Министерства труда и социальной защиты Чувашской Республики по месту жительства либо по месту пребывания потребителей наркотиков. Для получения сертификата на социальную реабилитацию лицу необходимо обратиться в отдел данного казенного учреждения с заявлением по установленной форме. Решение о предоставлении сертификата на социальную реабилитацию или об отказе в его предоставлении принимается в течение трех рабочих дней со дня регистрации заявления. В случае принятия решения о предоставлении сертификата на социальную реабилитацию отдел казенного учреждения в течение трех рабочих дней со дня принятия указанного решения оформляет сертификат на социальную реабилитацию, о чем письменно уведомляет заявителя, которому необходимо получить данный сертификат в течение пяти рабочих дней со дня получения уведомления.

Получатель сертификата на социальную реабилитацию обращается в реабилитационную организацию для заключения договора о предоставлении услуг по социальной реабилитации. На основании сертификата на социальную реабилитацию лицо имеет право на получение услуг по социальной реабилитации в соответствии с приведенным перечнем услуг. Продолжительность оказания услуг по социальной реабилитации каждому клиенту составляет до двух месяцев на условиях круглосуточного пребывания клиента в реабилитационной организации. Реабилитационная организация в течение 15 календарных дней после заключения с клиентом договора обеспечивает разработку индивидуальной программы реабилитации клиента, которая в обязательном порядке включает в себя мероприятия по нравственному и эстетическому воспитанию, трудовой терапии, физической подготовке, пропаганде здорового образа жизни.

Статья 27. Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми

Комментарий к статье 27

**1.** Комментируемая статья предусматривает **оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми**.

Данные вопросы традиционно рассматриваются в рамках криминальной виктимологии, изучающей лиц, пострадавших от преступных посягательств. Криминальная виктимология аккумулирует всю совокупность знаний о жертве, особенностях ее личности и поведения до, во время и после совершения преступлений, специфике взаимоотношений "преступник - жертва" и представляет самостоятельный вид профилактики правонарушений - виктимологический. Виктимологическая профилактика правонарушений состоит из комплекса государственных и общественных мер, ориентированных на предупреждение преступлений путем снижения у населения и отдельных граждан риска стать жертвами преступных посягательств. В рамках данного направления профилактической деятельности наряду с изучением личности преступника, причин и условий, способствующих совершению преступлений, осуществляется также детальное исследование личности потерпевшего (жертвы преступления) и всех тех обстоятельств, в силу которых эта личность стала таковой <66>.

--------------------------------

|  |
| --- |
| КонсультантПлюс: примечание.Учебник "Криминология" (под ред. В.Д. Малкова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2006 (издание второе, переработанное и дополненное). |

<66> См.: Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011.

В целом **виктимологическая профилактика** определяется в криминологии как специфическая деятельность социальных институтов, направленная на выявление, устранение или нейтрализацию факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих виктимное поведение и обусловливающих совершение преступлений; выявление групп риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности с целью восстановления или активизации их защитных свойств; разработку либо совершенствование уже имеющихся специальных средств защиты физических и юридических лиц от преступлений <67>.

--------------------------------

|  |
| --- |
| КонсультантПлюс: примечание.Учебник "Криминология" (под ред. В.Д. Малкова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2006 (издание второе, переработанное и дополненное). |

<67> См.: Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011.

В рамках комментируемой статьи речь идет не только о жертвах преступлений, но и о лицах, пострадавших от административных правонарушений или подверженных риску стать таковыми.

Таким образом, **основаниями оказания помощи и иной поддержки** лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, выступает:

1) совершение преступлений;

2) совершение административных правонарушений;

3) наличие иных обстоятельств, создающих для лиц риск стать пострадавшими от правонарушений.

Перечень **преступлений** устанавливается федеральным законодательством. Противоправные деяния, квалифицируемые в качестве преступлений, предусмотрены УК РФ.

Поскольку административно-деликтное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, то составы **административных правонарушений** предусматриваются как КоАП РФ, так и региональными законами об административных правонарушениях, например: Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. N 74-ОЗ "Об административных правонарушениях на территории Воронежской области"; Законом Курской области от 4 января 2003 г. N 1-ЗКО "Об административных правонарушениях в Курской области"; Законом Ивановской области от 24 апреля 2008 г. N 11-ОЗ "Об административных правонарушениях в Ивановской области".

К **обстоятельствам, создающим риск стать пострадавшими от правонарушений**, следует отнести, в частности, нахождение в состоянии, опасном для жизни и здоровья в результате несчастного случая, возникновения чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, беспомощного состояния, а также безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних. Так, **беспомощное состояние** заключается в отсутствии у субъекта возможности самосохранения, защиты от различного рода внешних факторов, которые могут угрожать его здоровью и жизни. Причины, обусловливающие беспомощное состояние потерпевшего, могут быть самыми различными: малолетний или престарелый возраст; физические или психические недостатки; умственная отсталость; состояние алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, повлекшее утрату способности самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке; тяжелое заболевание; состояние сна или бессознательное состояние <68>. Своевременная работа с лицами, оказавшимися в таком состоянии, снизит риск совершения правонарушений в их отношений. Указанные обстоятельства, создающие риск стать пострадавшими от правонарушений, индивидуальны и могут возникать вследствие определенного социального положения, психофизического состояния, индивидуального поведения либо образа жизни конкретных лиц.

--------------------------------

<68> См.: Комментарий к Федеральному закону "О полиции" / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. М.: Проспект, 2012.

**Субъекты получения** рассматриваемой помощи **-** лица, пострадавшие от правонарушений или подверженные риску стать таковыми, **выразившие согласие на ее получение**. Ими могут быть как физические лица, так и юридические лица.

Согласно ст. 42 УПК РФ **потерпевшим** является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. Решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела и оформляется постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда. Если на момент возбуждения уголовного дела отсутствуют сведения о лице, которому преступлением причинен вред, решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно после получения данных об этом лице.

Статья 25.2 КоАП РФ содержит аналогичное определение **потерпевшего по делу об административном правонарушении**. Таковым является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, является одной из мер, посредством которых осуществляется реализация основных направлений профилактики правонарушений, в соответствии со ст. 6 комментируемого Закона.

**Цель оказания** помощи и иной поддержки лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, - уменьшение, сведение к минимуму, предотвращение последствий правонарушений либо риска стать пострадавшими от правонарушений.

**2.** Помощь указанным лицам направлена на оказание им **правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки**, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предоставление такой поддержки означает комплекс услуг по оказанию помощи, содействия лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

**Правовая поддержка** может быть оказана в форме правового информирования, консультирования, осуществления охраны места правонарушения и т.п.

**Социальная поддержка** - это самостоятельный вид социального обеспечения, состоящий в периодическом предоставлении отдельным категориям граждан денежных выплат и натуральных выдач с целью частичной компенсации дополнительных затрат граждан, а также поддержания здоровья граждан. Например, к лицам, которым предоставляются меры социальной поддержки, относятся лица, пострадавшие от радиационных воздействий.

**Психологическая поддержка** осуществляется в целях психологического обеспечения свободного и гармоничного развития личности на всех этапах ее становления и самореализации, основными направлениями которой являются:

- психологическое консультирование - оказание помощи личности для преодоления кризисных ситуаций и достижения эмоциональной устойчивости, способствующих непрерывному личностному росту и саморазвитию;

- психологическая коррекция - активное психолого-педагогическое воздействие, направленное на устранение отклонений в психическом и личностном развитии, гармонизацию личности и межличностных отношений;

- психологическая профилактика - содействие полноценному психическому развитию личности, предупреждение возможных личностных и межличностных проблем неблагополучия и социально-психологических конфликтов.

**Медицинская поддержка** заключается в оказании первой, а также скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи на месте совершения правонарушения или амбулаторно.

Согласно ст. 12 ФЗ "О полиции" на полицию возлагаются обязанности оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует. Данная обязанность выполняется сотрудником полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток в обстоятельствах, требующих немедленного оказания гражданам первой помощи, промедление в предоставлении которой может привести к трагическим последствиям для их жизни и здоровья. Такая помощь может потребоваться лицам, пострадавшим от преступлений против жизни и здоровья, а также от несчастных случаев; получившим телесные повреждения в результате дорожно-транспортных происшествий; находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; почувствовавшим внезапное ухудшение состояния здоровья и др. <69>.

--------------------------------

<69> См.: Комментарий к Федеральному закону "О полиции" / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. М.: Проспект, 2012.

Оказание **первой помощи** - это комплекс экстренных мероприятий, проводимых в отношении пострадавшего или заболевшего на месте происшествия (обнаружения) и в период доставки его в медицинское учреждение. При обнаружении на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах лиц, находящихся в бессознательном состоянии, с травмами черепа и иными опасными телесными повреждениями, а также в другом явно выраженном тяжелом состоянии, на место вызывается скорая медицинская помощь (п. 30 Приказа МВД России от 2 марта 2009 г. N 185 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения").

Перечень состояний, при которых оказывается первая помощь, и Перечень мероприятий по оказанию первой помощи утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 4 мая 2012 г. N 477н. Первая помощь до оказания медицинской помощи оказывается гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом или со специальным правилом и имеющими соответствующую подготовку, в том числе сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудниками, военнослужащими и работниками Государственной противопожарной службы, спасателями аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб.

Статья 26 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" устанавливает обязанность должностных лиц таможенных органов обеспечить лицам, получившим телесные повреждения, оказание первой помощи и немедленно уведомить о происшедшем начальника таможенного органа.

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" в ст. 15 регламентирована обязанность судебных приставов обеспечить оказание первой помощи лицам, получившим телесные повреждения, и уведомить об этом в возможно короткий срок их родственников. Кроме того, одной из основных задач пожарной охраны, установленных ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности", является оказание первой помощи. Также обязанность оказания первой помощи установлена для работников ведомственной охраны Федеральным законом от 14 апреля 1999 г. N 77-ФЗ "О ведомственной охране", для работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных - Федеральным законом от 6 мая 2011 г. N 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране", для спасателей - Федеральным законом от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

Военнослужащие военной полиции согласно Указу Президента РФ от 25 марта 2015 г. N 161 "Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязаны принимать меры по оказанию помощи военнослужащим и лицам гражданского персонала, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений или происшествий, а также находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья.

**Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь** оказывается при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь в амбулаторных и стационарных условиях оказывается медицинскими работниками медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных и стационарных условиях. Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь вне медицинской организации оказывается медицинскими работниками выездных бригад скорой медицинской помощи. Порядок оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи регламентирован Приказом Министерства здравоохранения РФ от 20 июня 2013 г. N 388н.

**Пример: мировым судьей было рассмотрено гражданское дело по исковому заявлению АО "Страховая компания "СОГАЗ-Мед" (далее - Страховая компания) о взыскании с П. денежных средств, выплаченных в счет оплаты расходов, затраченных на оказание медицинской помощи застрахованного лица, а также судебных расходов. Судом установлено, что застрахованный Страховой компанией гражданин 26 сентября 2015 г. обратился за оказанием медицинской помощи в ОБУЗ "Станция скорой медицинской помощи" как пострадавший в результате дорожно-транспортного происшествия. Денежные средства на лечение данного гражданина были перечислены Страховой компанией в ОБУЗ "Станция скорой медицинской помощи". Поскольку дорожно-транспортное происшествие произошло в результате нарушения П. правил дорожного движения РФ, за что он был привлечен к административной ответственности по** **ч. 2 ст. 12.13** **КоАП РФ, Страховая компания, ссылаясь на положения** **ст. 31** **Федерального закона от 29 ноября 2010 г. N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", усматривает основания для взыскания с П., ответственного за причиненный здоровью гражданина вред, возмещения расходов, затраченных на оказание застрахованному лицу медицинской помощи.**

**Суд нашел доказанным наличие причинно-следственной связи между незаконными действиями П., выразившимися в нарушении правил дорожного движения РФ при управлении транспортным средством, и произошедшим дорожно-транспортным происшествием. Согласно** **п. 1 ст. 1081** **ГК РФ Страховая компания, обратившись в суд с указанным иском, имеет право регрессного требования непосредственно к П. как к лицу, причинившему вред. Исковые требования были удовлетворены в полном объеме (см. решение мирового судьи судебного участка N 5 Октябрьского судебного района г. Иваново от 13 сентября 2016 г. по делу N 2-573/2016).**

**3.** Правоохранительные органы не в состоянии воздействовать на все аспекты общей профилактики в отношении жертв преступлений и правонарушений, тем более устранять их собственными силами. Поэтому необходим комплексный подход различных органов государственной власти и общественного самоуправления, а также специализированных общественных организаций и объединений <70>. В связи с этим в осуществлении профилактических мер, предусмотренных комментируемой статьей, могут участвовать не только субъекты профилактики правонарушений, но и участвующие в ней лица, в том числе **общественные объединения и иные организации**, в соответствии с ч. ч. 2, 3 ст. 13 комментируемого Закона.

--------------------------------

<70> См.: Варчук Т.В., Вишневецкий К.В. Виктимология: Учеб. пособие / Под ред. С.Я. Лебедева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008.

А.В. Майоров выделяет **следующие направления работы организаций и общественных объединений, участвующих в системе виктимологического противодействия** в пределах и формах, определяемых законодательством в сфере профилактики правонарушений в соответствии с компетенцией и уставными задачами:

- выявление процессов, явлений, обстоятельств и ситуаций, способствующих совершению преступлений;

- выявление лиц, способных стать жертвами преступлений, в силу присущих им субъективных качеств или объективных свойств;

- информирование об этом органа, учреждения, организации, в компетенцию которых входит устранение (минимизация, нейтрализация) криминогенного влияния указанных факторов и обеспечение необходимого уровня защищенности граждан;

- оказание правовой и иной поддержки жертвам преступлений, предусмотренной законодательством Российской Федерации;

- оказание помощи в обеспечении сохранения их жизни, здоровья и собственности <71>.

--------------------------------

<71> См.: Майоров А.В. О концепции виктимологического противодействия преступности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. N 4 (34). С. 50 - 57.

Статья 28. Права лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений

Комментарий к статье 28

**1.** Статья 28 комментируемого Закона закрепляет крайне важные в рамках всей системы профилактики правонарушений положения о **правах лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений**.

Напомним, что такими лицами являются:

1) лица, указанные в ч. 2 ст. 24 Федерального закона, **оказавшиеся в трудной жизненной ситуации**, в отношении которых оказывается воспитательное воздействие и ведется деятельность по устранению факторов, отрицательно влияющих на их поведение;

2) **лица, пострадавшие от правонарушений или подверженные риску стать таковыми**, которым оказывается помощь.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 комментируемого Закона индивидуальная профилактика правонарушений может осуществляться с применением **специальных мер профилактики правонарушений** административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера, которые в пределах установленной компетенции уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

**2.** Субъектам, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, федеральным законом предоставлено три ключевых права:

**1) получать информацию об основаниях и причинах** применения в отношении их мер индивидуальной профилактики, **об условиях и характере применяемых мер индивидуальной профилактики**.

Механизм получения подобной информации в законе не прописан. Представляется, что здесь можно руководствоваться положениями и Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных", поскольку указанная информация тесно связана с личностью гражданина, т.е. относится к его персональным данным. Право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным регламентировано ст. 14 указанного Федерального закона.

Субъект персональных данных имеет право на получение информации, касающейся обработки его персональных данных, в том числе включающей: правовые основания и цели обработки персональных данных; обрабатываемые персональные данные, относящиеся к соответствующему субъекту персональных данных, источник их получения; иные сведения, предусмотренные федеральными законами. Данные сведения должны быть предоставлены субъекту персональных данных оператором в доступной форме.

Сведения предоставляются субъекту персональных данных или его представителю оператором **при обращении** либо **при получении запроса** субъекта персональных данных или его представителя, который может быть направлен в форме электронного документа и подписан электронной подписью в соответствии с законодательством РФ.

Право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным **может быть ограничено** в соответствии с федеральными законами, в том числе если:

- обработка персональных данных, включая персональные данные, полученные в результате оперативно-разыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

- обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством РФ случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

- обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

**2) ознакамливаться с материалами, собранными субъектами профилактики правонарушений** в связи с применением в отношении указанных лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и **непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц**, если иное не установлено федеральным законом.

Таковыми материалами, например, могут стать: заявление физического лица о факте правонарушения; показания нескольких лиц, указывающих на совершение того или иного правонарушения. Порядок предоставления гражданам доступа к таким материалам не установлен.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Одним из видов таких обращений является **заявление** - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Таким образом, лица, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, могут направлять субъектам профилактики правонарушений заявления о предоставлении им возможности ознакомиться с материалами, собранными субъектами профилактики правонарушений в связи с применением в отношении указанных лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц. Ограничения на предоставление такой возможности могут быть установлены только федеральным законом;

**3) обжаловать действия (бездействие) и решения** субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц, а также лиц, участвующих в профилактике правонарушений, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Порядок производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих регламентирует глава 22 КАС РФ.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Упомянутый Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ определяет **жалобу** как просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц, направленную в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа. В соответствии со ст. 12 указанного Закона жалобы, как и иные виды письменных обращений граждан, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, должны быть рассмотрены в 30-дневный срок со дня регистрации письменного обращения (срок может быть увеличен с обязательным информированием заявителя в связи со сложностью рассмотрения дела).

Граждане Российской Федерации, которые не получили необходимую помощь в национальных судах, могут обратиться за соответствующей помощью в международные инстанции, в частности, в Европейский суд по правам человека, который рассматривает дела, связанные с нарушением требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.), при соблюдении условий сроков и исчерпания внутригосударственных средств защиты.

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ

ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Статья 29. Функционирование системы профилактики правонарушений

Комментарий к статье 29

**1.** Комментируемая статья связывает функционирование системы профилактики правонарушений в Российской Федерации с осуществлением **государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений (см.** [**комментарий к ст. 7**](#P418)**)**.

Таким образом, реализация мероприятий по профилактике основывается на принимаемых в соответствии с комментируемым Законом и иными федеральными законами, составляющими законодательство о профилактике правонарушений, государственных программах, действующих как на общефедеральном, так и на региональном и местном уровнях. При этом упомянутые программы могут касаться как всего общества в целом, так и отдельных категорий граждан, в отношении которых осуществляется профилактика правонарушений (например, несовершеннолетних беспризорных).

В соответствии со ст. 179 БК РФ государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта РФ, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Сроки реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта РФ, муниципальных программ определяются указанными органами в устанавливаемом ими порядке.

**1.1. Федеральные целевые программы**, направленные на предупреждение преступности и правонарушений, принимались в Российской Федерации с 90-х гг. Наиболее активно принимались программы, посвященные противодействию правонарушениям в среде несовершеннолетних и беспризорных.

На данный момент времени в Российской Федерации действует специальная государственная Программа "Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности" (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 345). Данная Программа провозглашает необходимость повышения качества и результативности борьбы с преступностью, улучшения охраны общественного порядка, обеспечения безопасности общества и дорожного движения. На реализацию указанной Программы предусматривается выделение 7,4 трлн рублей за период 2013 - 2020 гг.

Кроме того, говоря о профилактике правонарушений, стоит упомянуть государственную Программу "Юстиция" (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 312). Данная Программа рассматривает вопросы реформирования как судебного ведомства, так и системы исполнения наказаний, что должно оказать соответствующее воздействие на дальнейшее противодействие преступности, сокращение количества правонарушений.

**1.2.** В настоящее время **государственные программы субъектов РФ** по противодействию преступности и профилактике правонарушений приняты практически во всех субъектах.

Самостоятельные государственные программы по профилактике правонарушений реализуются в 11 субъектах РФ, в 66 - соответствующие подпрограммы в составе иных государственных программ. В одном субъекте РФ (г. Севастополь) такого рода программы (подпрограммы) не приняты. Наряду с этим в семи субъектах РФ мероприятия, направленные на обеспечение правопорядка и профилактику правонарушений, реализуются в рамках иных принятых региональных государственных программ. Разработанные программы содержат мероприятия, направленные на профилактику правонарушений, совершаемых в общественных местах, несовершеннолетними, лицами, освободившимися из мест лишения свободы, внедрение технических средств в охрану правопорядка, противодействие алкоголизму и наркомании, а также укрепление материально-технической базы органов внутренних дел <72>.

--------------------------------

<72> См.: Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

Так, например, на территории **Рязанской области** действует программа "Профилактика правонарушений и предупреждение чрезвычайных ситуаций на 2015 - 2020 годы", утв. Постановлением правительства Рязанской области 29 октября 2014 г. N 317.

**Целями программы** являются:

- повышение уровня общественной безопасности, укрепление общественного порядка на основе совершенствования системы профилактики правонарушений;

- сокращение немедицинского потребления наркотиков, формирование негативного отношения к незаконному обороту и потреблению наркотиков, создание сегмента национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, которые потребляют наркотические и психотропные вещества;

- повышение эффективности реализации государственной региональной политики в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- создание системы мер, позволяющей эффективно оказывать соответствующую помощь населению при возникновении чрезвычайных ситуаций; иные цели.

К **задачам программы** относятся:

- привлечение соответствующих государственных институтов, представителей гражданского общества к решению проблем борьбы с преступностью, формированию законопослушного поведения граждан;

- профилактика экстремистских и террористических проявлений;

- развитие системы противодействия наркомании и иные задачи.

**Целевыми индикаторами** программы являются, в частности:

- обеспечение выплат гражданам, добровольно сдавшим незаконно хранившееся оружие и боеприпасы;

- количество народных дружинников в Рязанской области, количество проведенных конкурсов на звание лучшего народного дружинника, количество народных дружинников, премируемых за активное участие в охране общественного порядка;

- доля населения, информированного о способах предупреждения, защиты и порядке действий при совершении в отношении их правонарушений;

- количество размещений информационно-пропагандистских материалов по вопросам противодействия экстремистским и террористическим проявлениям, проблемам преступности;

- доля больных наркоманией, прошедших лечение и реабилитацию, длительность ремиссии у которых составляет не менее 3 лет, от общего числа больных, прошедших лечение и реабилитацию, доля наркологических больных, успешно завершивших реабилитационные программы в стационарных условиях, от числа наркологических больных, включенных в программы медицинской реабилитации в стационарных условиях;

- количество безнадзорных детей, находящихся на учете в едином банке данных, количество трудоустроенных подростков, состоящих в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- иные качественно-количественные показатели (в программе они расписаны достаточно подробно).

Финансирование программы осуществляется за счет средств областного и федерального бюджетов. Объем финансирования за 5 лет предполагает сумму в 3 515 920 тысяч рублей, из них более 94% предоставляет областной бюджет, а остальные средства - федеральный бюджет.

В **Брянской области** Постановлением Правительства Брянской области от 25 декабря 2015 г. N 704-п утверждена специальная Программа "Профилактика правонарушений и противодействие преступности на территории Брянской области" (2016 - 2020 годы). Целью реализации Программы называется проведение государственной политики в сфере региональной безопасности, а также профилактика правонарушений на территории региона. Для реализации поставленной цели решаются различные задачи, в частности укрепление общественного порядка и общественной безопасности, вовлечение в эту деятельность государственных органов, институтов гражданского общества. Общий объем финансирования Программы не установлен, указывается только, что на 2016 г. предусматривается 92 млн рублей из регионального бюджета. Реализация Программы должна, по мнению законодателя, привести к следующим позитивным результатам:

1) сокращение уровня преступности на 10 тысяч населения (к показателям предыдущего года);

2) сокращение количества безнадзорных несовершеннолетних;

3) сокращение количества наркозависимых.

**1.3.** Подобные программы действуют и на территориях **муниципальных образований**.

Так, например, в **г. Рязани** была разработана и принята муниципальная программа "Профилактика правонарушений в городе Рязани" на 2014 - 2020 годы (утв. Постановлением администрации г. Рязани от 29 сентября 2015 г. N 4551). Данная программа закрепила одну основную цель - "Совершенствование системы профилактики правонарушений". Задачи, решаемые в рамках указанной программы, в целом повторяют комплекс задач, изложенных в вышерассмотренной региональной программе. Общий объем финансирования, предлагаемый для реализации программы, составляет 31 млн рублей.

Как указывается в тексте программы, реализация данного документа позволит:

- увеличить количество народных дружинников с 536 в 2013 году до 620 в 2020 году;

- увеличить долю детей и подростков в возрасте от 7 до 18 лет, вовлеченных в профилактические мероприятия по формированию здорового образа жизни в целях профилактики возникновения зависимости от потребления наркотических средств и иных психоактивных веществ, по отношению к общей численности указанной категории с 45,5% в 2013 году до 46,9% в 2020 году;

- увеличить количество несовершеннолетних, принявших участие в мероприятиях, направленных на пропаганду здорового и культурного образа жизни, привлеченных к участию в спортивно-массовых и физкультурно-оздоровительных мероприятиях, с 8 350 в 2013 году до 9 050 в 2020 году.

**2.** Как закреплено в ч. 2 комментируемой статьи, финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, осуществляется **за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений**.

В соответствии со ст. 179 БК РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта РФ) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта РФ (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам РФ (государственным программам субъекта РФ). Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

По данным Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, общий объем финансирования мероприятий государственных программ (подпрограмм) по профилактике правонарушений в субъектах РФ на 2016 год составил 14,4 млрд рублей, в том числе из региональных бюджетов - 14,2 млрд рублей, местных - 200 млн рублей.

При этом в отдельных регионах (Республика Бурятия, Вологодская, Самарская, Рязанская области) в рамках реализации программ профилактики правонарушений бюджетам муниципальных образований (городских округов) предоставляются субвенции либо субсидии на условиях обеспечения софинансирования мероприятий за счет средств местного бюджета.

Незначительные бюджетные ассигнования на реализацию программных мероприятий на 2016 год отмечаются в 16 регионах: республики Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Забайкальский край, Амурская, Архангельская, Воронежская, Кировская, Костромская, Курганская, Омская, Саратовская, Смоленская области, Ненецкий автономный округ и Еврейская автономная область <73>.

--------------------------------

<73> См.: Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016)

Статья 30. Координационные органы в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 30

**1.** Для реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений и для координации действий в указанной сфере могут создаваться различные координационные органы. Предусмотрено три вида таких органов:

1) межведомственный координационный орган;

2) ведомственные координационные органы;

3) региональные координационные органы.

Их полномочия и основные задачи определяются на основании положений, утверждаемых Правительством РФ, главами федеральных ведомств или региональными органами исполнительной власти.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи закрепляет, что положение о **межведомственном координационном органе в сфере профилактики правонарушений** и его персональный состав утверждаются Правительством РФ.

В настоящее время в качестве такого органа действует **Правительственная комиссия по профилактике правонарушений**, которая является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

Положение о Правительственной комиссии по профилактике правонарушений утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. N 216.

К **основным задачам** Комиссии относится, в частности:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

- выработка решений и координация организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений, направленных на активизацию борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, незаконной миграцией, ресоциализацию лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и других мер, направленных на снижение уровня преступности на территории РФ;

- выработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений;

- организация и проведение на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, направленных на снижение уровня преступности на территории РФ.

В указанных целях Комиссия реализует следующие **функции**:

- принимает участие в разработке и проведении экспертизы проектов правовых актов, связанных с решением вопросов, входящих в компетенцию Комиссии;

- осуществляет подготовку информационно-аналитических и справочных материалов и сведений о состоянии организации работы в субъектах РФ по профилактике правонарушений;

- информирует в установленном порядке руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, исполняющих функции в сфере профилактики правонарушений, о необходимости принятия мер по устранению выявленных недостатков;

- обобщает и распространяет положительный опыт работы органов и учреждений системы профилактики правонарушений;

- осуществляет взаимодействие с общественными объединениями и иными организациями при решении проблем профилактики правонарушений, средствами массовой информации;

- проводит сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях преступных проявлений, эффективности превентивной работы по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

- осуществляет контроль за выполнением решений Комиссии.

Комиссия, в числе прочих полномочий, имеет право формировать рабочие группы из числа представителей и специалистов заинтересованных органов и учреждений для выездов в субъекты РФ с целью изучения состояния организации работы по взаимодействию заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

В Положении установлено, что Комиссия образуется в составе председателя, двух заместителей председателя, членов Комиссии и ответственного секретаря. Состав Комиссии утверждается Правительством РФ и не должен включать более 30 человек. В настоящее время он утвержден распоряжением Правительства РФ от 14 июня 2012 г. N 975-р "Об утверждении состава Правительственной комиссии по профилактике правонарушений".

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется МВД России. На официальном сайте МВД России отдельный раздел посвящен Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, в нем публикуются основные сведения о ее деятельности, протоколы заседаний, а также различные информационно-аналитические и справочные материалы <74>.

--------------------------------

<74> URL: https://мвд.рф/mvd/sovorg/prav\_kom (дата обращения: 28.12.2016).

**3.** Как следует из положений ч. 3 комментируемой статьи, органы прокуратуры РФ и следственные органы Следственного комитета РФ могут создавать **ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений**, что предусматривает определение состава данных органов, установление полномочий и порядка их деятельности в ведомственных нормативных правовых актах.

Вопросы координационной деятельности **прокуратуры РФ** в сфере профилактики правонарушений регламентированы ст. 8 ФЗ "О прокуратуре РФ", Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утв. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567, а также Приказом Генпрокуратуры РФ от 16 января 2012 г. N 7 "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности".

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности указанных органов прокурор **созывает координационные совещания**, **организует рабочие группы**, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом РФ.

В Приказе Генпрокуратуры РФ от 16 января 2012 г. N 7 говорится о координации работы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В целях повышения эффективности координации данных органов на координационных совещаниях должны рассматриваться наиболее актуальные вопросы борьбы с преступностью, совершенствования правоохранительной деятельности, ее правового регулирования, практики предупреждения, выявления и расследования преступлений. При этом обращается внимание на необходимость искоренения формализма и поверхностности в координационной работе, в частности недопустимость составления соответствующих планов на основе переноса в них мероприятий из других планов других органов. В приведенном Приказе подчеркивается важность использования возможностей межведомственных рабочих групп, а также совместных целевых мероприятий по профилактике и пресечению преступности.

Участие **Следственного комитета** в координации деятельности по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью регламентировано ст. 9 ФЗ "О Следственном комитете РФ".

Руководители следственных органов Следственного комитета или по их поручению другие сотрудники Следственного комитета вправе участвовать в **координационных совещаниях** по вопросам борьбы с преступностью, координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах РФ, **рабочих группах**, представлять необходимую статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Следственный комитет при раскрытии и расследовании преступлений взаимодействует с правоохранительными органами, органами предварительного расследования и органами дознания.

Таким образом, Следственный комитет РФ и его подразделения на территории субъектов РФ проводят определенную координационную работу между правоохранительными органами в целях противодействия правонарушениям в силу полномочий, предоставленных им ФЗ "О Следственном комитете РФ".

**4.** В ч. 4 комментируемой статьи закреплено, что порядок создания **региональных и муниципальных координационных органов в сфере профилактики правонарушений** определяется соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Следует отметить, что старт мероприятиям по созданию данных координационных органов был заложен намного ранее принятия комментируемого Закона: в некоторых субъектах РФ еще с 2000-х гг. действуют отдельные координационные органы, занимающиеся профилактикой правонарушений в тех или иных сферах. Например, в Омской области подписан Приказ от 10 августа 2012 г. N 34/556/60/576/551/128/190/36/21-п "О создании межведомственной рабочей группы по противодействию правонарушениям и преступлениям в сфере охраны окружающей среды". Данный Приказ определяет основные задачи сформированной рабочей группы, а также ее численный состав и компетенцию созданного органа. К задачам рабочей группы отнесены:

- обеспечение оперативного взаимодействия правоохранительных, контролирующих органов по вопросам предупреждения, выявления и пресечения нарушений закона в сфере охраны окружающей среды;

- выработка предложений по оптимальной организации своевременного и полного выявления и устранения нарушений закона в указанной сфере;

- оценка достаточности и адекватности мер, принимаемых по устранению нарушений закона в сфере охраны окружающей среды, возмещению ущерба, причиненного окружающей среде, разработка предложений по повышению их эффективности.

На сегодняшний день межведомственные комиссии по профилактике правонарушений функционируют практически во всех субъектах РФ (за исключением Республики Коми, Чеченской Республики, Московской области и г. Севастополя). Их задачами является организация реализации региональных и муниципальных программ по профилактике правонарушений, поскольку данная деятельность представляет собой комплексную, многоплановую деятельность и требует организации должного взаимодействия различных субъектов профилактики правонарушений.

Правительственная комиссия по профилактике правонарушений обращает в своих информационно-аналитических материалах внимание на то, что для качественной выработки мер в сфере профилактики правонарушений **в составе комиссий целесообразно создать рабочие группы** с учетом профессиональной специализации относительно определенных направлений профилактики, а именно:

- по профилактике детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- по постпенитенциарной ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и профилактике рецидивных преступлений;

- по профилактике алкоголизма и наркомании;

- по привлечению граждан к охране общественного порядка;

- по реализации региональной программы профилактики правонарушений.

В состав рабочих групп могут быть включены члены комиссии, а также представители заинтересованных исполнительных и законодательных органов субъекта РФ, территориальных органов федеральных органов государственной власти, организаций всех форм собственности, правомочные предоставлять необходимую информацию, обладающие правом доступа к ведомственным методическим разработкам <75>.

--------------------------------

<75> См.: Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document\_text/temp/\_\_1467964750\_110/Obzor\_12-2837\_o\_realizatsii\_profilaktiki\_v\_2015\_godu.doc (дата обращения: 21.12.2016).

Статья 31. Информационное обеспечение профилактики правонарушений

Комментарий к статье 31

**1.** Часть 1 комментируемой статьи обязывает федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления **информировать население** через средства массовой информации о деятельности в сфере профилактики правонарушений.

Как устанавливает комментируемая норма, информирование населения о деятельности в сфере профилактики правонарушений должно осуществляться через средства массовой информации, **учредителями которых** являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 2 Закона РФ "О средствах массовой информации" под **средством массовой информации** понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

В соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона РФ "О средствах массовой информации" федеральный орган государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, являющиеся учредителями средства массовой информации, вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени **(заявление учредителя)**. Максимальный объем заявления учредителя определяется в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем. По претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, ответственность несет учредитель.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи определяет порядок информационного обеспечения профилактики правонарушений субъектами профилактики правонарушений и лицами, участвующими в данной деятельности, **в информационно-телекоммуникационной сети Интернет**.

В соответствии с ч. 5 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления посредством размещения ее в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет. В соответствии с ч. 8 ст. 8 указанного Закона информация о деятельности по профилактике правонарушений предоставляется бесплатно федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В соответствии с положениями ст. 14 указанного Федерального закона в целях реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий создаются государственные информационные системы. Перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами, условия ее предоставления - Правительством РФ или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае если при создании или эксплуатации государственных информационных систем предполагается осуществление или осуществляется обработка общедоступной информации, предусмотренной такими перечнями, государственные информационные системы должны обеспечивать **размещение такой информации в сети Интернет в форме открытых данных**.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. N 1187-р "О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет в форме открытых данных" общедоступная информация о деятельности федеральных органов исполнительной власти, подлежащая размещению в сети Интернет в форме открытых данных, определяется в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ, Правительства РФ, решениями Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства и приказами федеральных органов исполнительной власти (в отношении информации, размещаемой указанными органами). Под данные положения подпадает информация о профилактике правонарушений, предусмотренная ч. 2 комментируемой статьи.

Согласно комментируемой статье в целях информационного обеспечения профилактики правонарушений, ее публичности и открытости в сети Интернет могут **создаваться специальные сайты** или **использоваться официальные сайты органов государственной власти или органов местного самоуправления**.

Данную деятельность могут осуществлять как субъекты профилактики правонарушений, так и лица, участвующие в профилактике правонарушений.

Для создания сайта в сети "Интернет" необходимо приобрести доменное имя и заключить соответствующий договор. Доменное имя определяется:

- в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" как обозначение символами, предназначенное для адресации сайтов в сети Интернет в целях обеспечения доступа к информации, размещенной в сети Интернет (п. 15 ст. 2);

- в ГК РФ - как способ адресации в сети Интернет (подп. 5 п. 2 ст. 1484 ГК РФ);

- в Правилах регистрации доменных имен в доменах RU и РФ, утвержденных решением Координационного центра национального домена в сети Интернет от 5 октября 2011 г. N 2011-18/81, как символьное обозначение, предназначенное для сетевой адресации, в которой используется система доменных имен <76>.

--------------------------------

<76> См., напр.: Боннер А.Т. Доказательственное значение информации, полученной из Интернета // Закон. 2007. N 12.

Порядок размещения информации на сайте определяет его владелец.

Статья 32. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений

Комментарий к статье 32

**1.** Частью 1 комментируемой статьи предусматривается необходимость проведения **мониторинга в сфере профилактики правонарушений**.

Уместно отметить положения п. 45 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683, где отмечается, что обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

**Мониторинг в сфере профилактики правонарушений** представляет собой систему сбора, регистрации, хранения и анализа информации о состоянии правонарушений в Российской Федерации, субъекте РФ, муниципальном образовании для осуществления генерального планирования мероприятий по профилактике правонарушений на определенной территории, обсуждения состояния правонарушений, принятия управленческих решений в сфере профилактики правонарушений.

В соответствии с определением, закрепленным в ст. 2 настоящего Федерального закона, мониторинг в сфере профилактики правонарушений включает в себя систему наблюдений за состоянием профилактики правонарушений, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений **(см.** [**п. 7 комментария к ст. 2**](#P197)**)**.

Мониторинг в сфере профилактики правонарушений должны осуществлять в пределах предоставленных им полномочий все субъекты профилактики, определенные в ст. 5 комментируемого Закона **(см.** [**комментарий к ст. 5**](#P293)**)**:

1) **федеральные органы исполнительной власти.**

В соответствии с подп. 42 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" МВД России организует постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

В соответствии с п. 5 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. N 567, в ходе осуществления координации деятельности правоохранительные органы осуществляют:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;

- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;

- разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;

- обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений;

- изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта;

2) **органы прокуратуры РФ** - в соответствии с ч. 1 ст. 8 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры. Эффективная деятельность по координации правоохранительных органов может осуществляться органами прокуратуры лишь на основе мониторинга состояния правонарушений в Российской Федерации, субъекте РФ и муниципальном образовании;

3) **следственные органы Следственного комитета РФ** - в соответствии с п. 4 ст. 1 ФЗ "О Следственном комитете РФ" Следственный комитет организует и осуществляет в пределах своих полномочий выявление обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств. В рамках данных полномочий органы Следственного комитета осуществляют **мониторинг в сфере профилактики преступлений**, поскольку их компетенция ограничена сферой уголовного судопроизводства (ч. 1 ст. 1 ФЗ "О Следственном комитете РФ");

4) **органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления**, - осуществляя генеральное планирование в сфере профилактики правонарушений **(см.** [**комментарий к ст. 7**](#P418)**)**, они должны осуществлять мониторинг состояния правонарушений в субъекте РФ и муниципальном образовании. Для формирования программ профилактики правонарушений в субъекте РФ или муниципальном образовании органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют мониторинг профилактики правонарушений в сферах детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, рецидивной преступности, постпенитенциарной ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, общественного порядка и др.

**2.** Часть 2 комментируемой статьи закрепляет отсылочную норму, обязывающую Правительство РФ определить порядок проведения субъектами профилактики правонарушений, указанных в ст. 5 настоящего Федерального закона, мониторинга в сфере профилактики правонарушений.

В настоящее время Правительством РФ подзаконного нормативного правового акта, регулирующего порядок осуществления мониторинга в сфере профилактики правонарушений, не принято.

Глава 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 33. Приведение законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом

Комментарий к статье 33

Комментируемая статья предполагает обязанность органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ привести законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ **в соответствие с положениями комментируемого** **Закона**. Законодатель предусматривает законодательный способ разрешения коллизии между нормами комментируемого Закона и законов субъектов РФ, а также подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ, - в пользу норм комментируемого Закона. Нормативное положение комментируемой статьи вытекает из высшей юридической силы федерального закона и приоритета федерального регулирования по предметам совместного ведения в сфере профилактики правонарушений, которое отражено в п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. При этом законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые до вступления в силу настоящего Федерального закона, до приведения их в соответствие с ним **применяются в части, не противоречащей комментируемому** **Закону**.

Статья 34. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 34

Рассматриваемая статья определяет порядок вступления в силу комментируемого Закона, - **по истечении девяноста дней после дня его официального опубликования**.

Комментируемый Закон был официально опубликован:

- на интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru - 23 июня 2016 г.;

- в издании "Собрание законодательства" РФ - 27 июня 2016 г.;

- в издании "Российская газета" - 28 июня 2016 г.

Таким образом, первым официальным опубликованием комментируемого Закона является 23 июня 2016 г. Именно с данной даты начинается девяностодневный отсчет вступления в силу настоящего Федерального закона. Это означает, что комментируемый Закон вступил в силу с 0 часов 00 минут **22 сентября 2016 г.**