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

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

КАК МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

С.С. ГОРОХОВА

Горохова С.С., кандидат юридических наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ.

В статье отражены результаты юридического анализа общих положений Федерального закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации", а также некоторых других норм указанного Закона. Рассмотрены с точки зрения соблюдения правил юридической техники и соответствия текущему законодательству основные понятия, закрепленные в рассматриваемом Законе, даны предложения по совершенствованию текста анализируемого акта.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, правонарушение, антиобщественное поведение, профилактика правонарушений.

On some aspects of crime prevention as a mechanism to ensure public security in Russia

S.S. Gorokhova

Gorokhova S.S., candidate of law, associate professor of department of legal regulation of economic activities of the Financial university under the Government of the Russian Federation.

The article reflects the results of the legal analysis of the General provisions of the Federal law "About bases of system of prevention of offences in the Russian Federation", as well as some of the other provisions of the act. Considered from the point of view of observance of rules of legal technique and compliance with current legislation, the basic concepts embodied in the law given suggestions for improving the text of the analyzed act.

Key words: security, public safety, delinquency, antisocial behavior, and delinquency prevention.

Необходимость обеспечения общественной безопасности исходя из положений значительного круга правовых теорий является основной причиной возникновения государства. В свою очередь, главной задачей любого современного государства считается обеспечение безопасности личности, общества и государства в целом <1>.

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

<1> Горохова С.С. Общественная безопасность в системе национальной безопасности России // Современный юрист. 2017. N 1 (18). С. 110 - 120.

Базовым актом, конкретизирующим положения Конституции РФ в указанной сфере, является Федеральный закон "О безопасности" <2>, устанавливающий, что предметом его правового регулирования в числе прочего является определение основных принципов и содержания деятельности по обеспечению общественной безопасности.

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

<2> Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О безопасности" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 1. Ст. 2.

Отдельного закона, посвященного в целом общественной безопасности, в отечественной правовой системе не существует, однако есть ряд актов (в том числе и законодательных), затрагивающих тот или иной аспект данного вида безопасности <3>.

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

<3> Шайдуко Н.В. Современная интерпретация понятия "Общественная безопасность" // Экономика и право. 2013. N 1 - 2. С. 80 - 83.

Актом стратегического планирования, определяющим концептуальный подход к правовому регулированию и правоприменению в сфере обеспечения общественной безопасности, выступает Концепция общественной безопасности в Российской Федерации <4>. В соответствии с указанной Концепцией одним из основных механизмов ее реализации является совершенствование единой государственной системы профилактики правонарушений <5>.

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

<4> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 N Пр-2685).

<5> Горохова С.С. Механизмы обеспечения общественной безопасности В Российской Федерации // Наука и современность - 2017: Сборник материалов III Международной научно-практической конференции. 2017. С. 261 - 269.

В рамках реализации данного положения в июне 2016 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" <6>. Обращает на себя внимание тот факт, что, хотя Концепция общественной безопасности 2013 года говорит о **совершенствовании** единой государственной системы профилактики правонарушений, как бы предполагая, что такая система уже имеется, как видим, профильный Закон, устанавливающий правовые и организационные основы такой системы, появляется только в 2016 году. То есть, по всей видимости, законодатель, принимая указанное заглавие, руководствовался выводом, что до 2016 года система профилактики правонарушений в России действовала безосновательно как с точки зрения права, так и с организационных позиций.

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

<6> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2016. N 26 (ч. I). Ст. 3851.

Принимая во внимание данный факт, попытаемся рассмотреть указанный Закон по сути.

Текст Закона довольно небольшой по объему и включает в себя 34 статьи, объединенные в 5 глав. Глава 1 отведена под общие положения, закрепленные в семи статьях. Согласно ч. 1 ст. 1 предметом правового регулирования рассматриваемого Закона являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений. При этом часть вторая указанной статьи еще раз подтверждает позицию законодателя о том, что правовая и организационная основы системы профилактики правонарушений в России устанавливаются впервые.

Действительно, ранее данный вопрос в российском законодательстве регулировался довольно фрагментарно. Либо в отношении конкретного объекта правового воздействия - Федеральными законами "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" <7>, "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" <8>, либо применительно к отдельным субъектам данного вида деятельности - Федеральным законом "О полиции" <9>, Приказами Генпрокуратуры <10>, МВД России <11> и др.

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

<7> Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" // Российская газета. 1999. N 121.

<8> Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 28.05.2017) "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 15. Ст. 2037.

<9> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) "О полиции" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

<10> Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 N 150 (ред. от 25.02.2016) "Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов". Документ опубликован не был.

<11> Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 (ред. от 08.09.2016) "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции" (зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2013 N 27763) // Российская газета. 2013. N 65.

Кроме того, функции общей и специальной превенции в отношении всех потенциальных и реальных правонарушителей исполняли (и исполняют) Уголовный кодекс РФ (касательно преступлений) и Кодекс об административных правонарушениях (относительно последних).

Однако очевидно, что все эти акты не создали должных предпосылок к эффективному предупреждению совершения правонарушений, поскольку уровень преступности, как и число совершаемых административных проступков в России, безусловно, далек от приемлемого.

Статья 2 рассматриваемого Закона содержит основные понятия, используемые в тексте. Причем трактовка некоторых из них имеет довольно специфический характер.

Так, например, п. 1 данной статьи устанавливает, что правонарушение - это преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность. Из определения становится очевидным, что авторы Закона отступили от классического понимания термина "правонарушение", под которым, как правило, понимают виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние правосубъектного лица (лиц), влекущее за собой юридическую ответственность. Ясно, что речь здесь идет, конечно же, не только о преступлениях и административных проступках, но и обо всех иных видах нарушения права, обладающих соответствующими признаками. Возможно, законодатель сознательно исключил их из собственного определения правонарушения, чтобы конкретизировать направленность профилактической деятельности. Однако тогда возникает вопрос, зачем п. 6 той же статьи закрепляет в качестве основного понятия термин "антиобщественное поведение", давая ему следующее определение: не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. Как видим, в данную дефиницию, помимо всего прочего, включены все оставшиеся виды правонарушений, не вошедшие в категорию собственно правонарушения. Кроме того, очевидно, что грань между "общественно опасным" и "антиобщественным" находится только лишь в пределах субъективного восприятия. Это делает несколько искусственным разделение правонарушений (общественно опасных деяний) и антиобщественного поведения.

Очевидно, что законодатель придерживается точки зрения о том, что антиобщественные действия не являются правонарушением. Поэтому не стоит акцентировать внимание на том, что "антиобщественное поведение - не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие... **права и законные интересы** других лиц", и принимать во внимание только то, что эти действия нарушают **общепринятые нормы поведения и морали**.

Допустим, что именно это имелось в виду. Тогда дополнительных разъяснений требуют нормы, закрепленные в ст. ст. 19 и 20 Закона. Так, ч. 1 ст. 19 устанавливает, что профилактическая беседа состоит в разъяснении лицу **правовых последствий** продолжения антиобщественного поведения. Понятно, что нарушение норм поведения и морали может стать поводом для проведения профилактической беседы и социальные последствия здесь очевидны (например, общественное порицание). Но что насчет правовых последствий? Ведь если нет нарушения правовой нормы (правонарушения), не может быть и негативных правовых последствий (юридической ответственности).

Схожая норма содержится и в ч. 3 ст. 20 Закона, гласящей, что в случае неисполнения требования о недопустимости продолжения антиобщественного поведения лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с российским законодательством. Вопрос тот же. Если речь идет о правомерном, хотя и аморальном поведении, о какой ответственности может идти речь?

Возвращаясь к основным понятиям Закона, закрепленным в ст. 2, стоит отметить, что в их перечень не входит определение термина "субъект профилактической деятельности", который многократно встречается в тексте акта, нет и указаний на объекты такой деятельности. Зато установлены понятия "лица, участвующие в профилактике правонарушений" и "организация социального обслуживания". Под "лицами" Закон в п. 4 ст. 2 предлагает понимать граждан, общественные объединения и иные организации, которые оказывают помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений. Кроме этого, отдельным п. 5 закреплено, что: "организация социального обслуживания - организация, осуществляющая социальное обслуживание (предоставление социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых и иных социальных услуг), выступающая в качестве лица, участвующего в профилактике правонарушений". Смысл введения этих пунктов в текст ст. 2 не совсем ясен. Если с "лицами, участвующими в профилактике" еще можно согласиться, например обосновав необходимость закрепления такого понятия важностью выделения данной категории из числа субъектов профилактической работы и в то же время недопущением смешения их с теми лицами, на которых профилактическая деятельность направлена.

Однако по поводу организаций социального обслуживания ситуация иная. Начнем с того, что речь идет об **организации**, выступающей в качестве лица, участвующего в профилактике правонарушений. А значит, она полностью подпадает под определение, данное в п. 4, - лица, участвующие в профилактике правонарушений. Затем легальное определение такой организации уже есть в законодательстве (ч. 1 ст. 23 Федерального закона "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации") <12> и существенным образом отличается от рассматриваемого, поскольку выглядит следующим образом: "Организациями социального обслуживания являются организации, осуществляющие социальное обслуживание на дому, полустационарное социальное обслуживание, стационарное социальное обслуживание".

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

<12> Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2013. N 52 (ч. I). Ст. 7007.

Непонятно, чем вызвана необходимость в закреплении альтернативной версии трактовки понятия "организация социального обслуживания", принимая во внимание еще и тот факт, что далее по тексту Закона "Об основах системы профилактики правонарушений" такие организации упоминаются лишь дважды, в ст. ст. 24 и 26. Причем ст. 24 говорит о них в четкой привязке и с отсылкой к Федеральному закону "Об основах социального обслуживания граждан", а ч. 3 ст. 26 гласит, что организации социального обслуживания оказывают помощь в социальной реабилитации в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации. То есть, как видим, обе нормы являются бланкетными, поэтому в собственном определении данного типа организаций совершенно точно нет никакого смысла.

Статья 3 Закона "Об основах системы профилактики правонарушений" посвящена перечислению актов (международных и национальных различного уровня), составляющих правовую основу системы профилактики правонарушений. Буквально: "Правовую основу системы профилактики правонарушений составляют положения Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, нормы уголовного законодательства, законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях". Все логично и стандартно, за исключением того, что из ч. 2 ст. 1 Закона нам уже известно, что "настоящий Федеральный закон устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений". Видимо, правоприменителю предстоит самостоятельно разобраться с основами основ.

Статья 4 закрепляет систему принципов профилактики правонарушений, к которой относит принципы: приоритета прав и законных интересов человека и гражданина; законности; открытости, последовательности, своевременности, объективности, достаточности и научной обоснованности принимаемых мер; и другие.

В целом к системе принципов претензий нет, поскольку они носят унифицированный общеправовой характер, и остается только надеяться, что данные принципиальные положения всецело воплотятся в правоприменительную деятельность субъектов с учетом ее специфики. Отметим только, что воплощение принципа научной обоснованности принимаемых профилактических мер при отсутствии среди субъектов профилактики, перечисленных в ст. 5 Закона, любого указания на научные и учебные заведения, может стать довольно проблематичным. Вообще нужно отметить, что упоминание о необходимости научной обоснованности профилактики правонарушений в частности, да и о науке (научных изысканиях) в целом встречается в Законе только один раз, а именно в вышеупомянутой системе принципов из ст. 4.

Как уже отмечалось, ст. 5 Закона "Об основах системы профилактики правонарушений" содержит перечень субъектов профилактики правонарушений, к которым отнесены:

- федеральные органы исполнительной власти;

- органы прокуратуры;

- следственные органы Следственного комитета;

- органы государственной власти субъектов;

- органы местного самоуправления.

Анализ данного перечня наводит на мысль, что авторы Закона отрицают роль федеральных представительных (законодательных) органов государственной власти, а также Президента РФ в деле установления правовых и организационных основ системы профилактики правонарушений в России. Хотя ранее в ст. 3 и было указание на то, что правовое регулирование профилактики правонарушений осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, а также принятыми в соответствии с ним актами Президента РФ. Равно как и п. 2 ч. 2 ст. 6 в качестве одного из средств реализации основных направлений профилактики правонарушений называет правовое регулирование. Кроме того, для уровня субъектов России применен другой подход, и здесь, как видим, к субъектам отнесены **все** органы государственной власти, а не только исполнительные.

Отсутствуют в перечне и федеральные суды, хотя ч. 3 ст. 16 Закона указывает на то, что "основанием для применения специальных мер профилактики правонарушений является решение суда".

Статья 6 Закона определяет перечень основных направлений профилактики, а также способы реализации этих направлений.

Так, среди первых названы:

- защита личности, общества и государства;

- предупреждение правонарушений;

- охрана общественного порядка и другие.

Реализацию данных направлений в числе прочего планируется осуществлять посредством:

- выявления и оценки криминогенных факторов социального характера;

- правового регулирования;

- разработки целевых программ;

- применения специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера <13> и других.

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

<13> Оперативно-р**а**зыскного характера - грамматическое написание воспроизведено с официального интернет-портала правовой информации "Государственная система правовой информации" // pravo.gov.ru.

Основные направления профилактики правонарушений, как и способы их реализации, весьма актуальны, остается только заметить, что желательно избегать ситуаций, связанных с наличием грамматических ошибок в тексте Федерального закона, призывающего в том числе и к повышению правовой грамотности населения.

Завершает главу 1 Закона ст. 7, устанавливающая полномочия органов власти в сфере разработки государственных программ.

Таковы общие положения, изложенные в главе 1 Закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации". В целом принятие подобного Закона можно считать положительным моментом, хотя о его качестве, с точки зрения соблюдения правил юридической техники, видимо, следует говорить осторожно. Но поскольку в российской правовой практике сложилась определенная традиция перманентного совершенствования законодательства посредством внесения изменений и дополнений во вновь принимаемые законы, то есть основания надеяться, что и небольшие погрешности данного нормативного правового акта в ближайшее время также будут устранены.

Список использованной литературы

1. Горохова С.С. Общественная безопасность в системе национальной безопасности России // Современный юрист. 2017. N 1 (18). С. 110 - 120.

2. Шайдуко Н.В. Современная интерпретация понятия "общественная безопасность" // Экономика и право. 2013. N 1 - 2. С. 80 - 83.

3. Горохова С.С. Механизмы обеспечения общественной безопасности В Российской Федерации // Наука и современность - 2017: Сборник материалов III Международной научно-практической конференции. 2017. 400 с.