

**Заключение**  
**сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия**  
**Института государства и права РАН о недостатках Федерального закона**  
**«Об основах системы профилактики правонарушений в Российской**  
**Федерации» и предложения по его совершенствованию**

22 сентября 2016 г. вступает в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об основах системы профилактики правонарушений, Закон). Названным Законом определены отдельные понятия, используемые в сфере профилактики правонарушений, правовая основа системы профилактики правонарушений, принципы, субъекты и основные направления профилактики правонарушений, полномочия органов власти по разработке соответственно государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений (глава 1 Закона). Одновременно Закон регламентирует общие полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений (в том числе, федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры, следственных органов Следственного комитета РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления) и лиц, участвующих в профилактике правонарушений (глава 2 Закона). Закон закрепляет классификацию видов профилактики правонарушений, выделяя 2 ее вида (общая и индивидуальная), исчерпывающий перечень форм профилактического воздействия (данный перечень включает 10 форм), основания для осуществления профилактики правонарушений, а также права лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений (глава 3 Закона). Также Закон об основах системы профилактики правонарушений определяет организационные основы функционирования системы профилактики правонарушений, включая определение принципов финансирования, координации,

---

<sup>1</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.06.2016.

информационного обеспечения и мониторинга в сфере профилактики правонарушений (глава 4), порядок приведения законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с настоящим Федеральным законом и порядок вступления Закона в силу (глава 5).

Разработка соответствующего законопроекта осуществлялась МВД России в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 5 июня 2010 г. № Пр-1643 и Правительства Российской Федерации от 3 июля 2010 г. № СИ-П4-4450<sup>2</sup>. Работа над соответствующим законопроектом была в основном завершена к 14 мая 2013 г. силами преимущественно Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России и привлеченных экспертов – сотрудников учебных и научных организаций МВД России. Многие ведущие разработчики концептуальных документов в области борьбы с преступностью и иными видами правонарушаемости к работе над этим документом не привлекались. Соответствующий законопроект был официально внесён в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2013 г., рассмотрен и принят в первом чтении 12 марта 2014 г.

В течение последующих двух лет законопроект дорабатывался совместными усилиями депутатов нижней палаты парламента и Правительства РФ и претерпел заметные изменения.

Во-первых, из числа дефиниций, подлежащих закреплению в соответствующем Законе, было исключено определение понятия «объект профилактики правонарушений». Одновременно законодатель дополнил перечень соответствующих определений дефинициями «лица, участвующие в профилактике правонарушений» и «организация социального обслуживания» предложенных взамен существенно менее точного (на наш

---

<sup>2</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) Дата обращения: 24.07.2016.

взгляд) понятия «общественность, участвующая в профилактике правонарушений» и уточнил (достаточно удачно) определения иных понятий, используемых в Законе о профилактике правонарушений (ст. 2).

Во-вторых, из законопроекта по не вполне понятным причинам было исключено определение основных задач профилактики (ст.4 законопроекта)<sup>3</sup>, а также определение понятия специальной профилактики правонарушений (на наш взгляд, неудачное) как вида профилактики правонарушений<sup>4</sup>.

Наконец, законопроект помимо внесения в него многочисленных и в основном оправданных изменений редакционного характера, был дополнен общими нормами, регламентирующими полномочия органов прокуратуры и Следственного комитета РФ как субъектов профилактики правонарушений, не входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, а также определяющими отдельные формы профилактического воздействия, которые давно применяются («ресоциализация», «помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми»), но не были предусмотрены законопроектом.

Принимая Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», законодатель исходил, прежде всего, из того, что в качестве одного из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу в п.39 Стратегии

---

<sup>3</sup> Возможно, разработчик таким образом отреагировал на критику Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, который в своем заключении по проекту федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» указал, что статье 4 законопроекта, определяющей основные задачи профилактики правонарушений «отсутствует главная – предупреждение преступлений и иных правонарушений. По мнению Комитета, на достижение именно этой цели и должно быть направлено действие закона». См.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> Дата обращения: 10.07.2016.

<sup>4</sup> В измененном виде («специальные меры профилактики правонарушений») соответствующее понятие используется в ч.3 ст. 6 «Основные направления профилактики правонарушений» Закона о профилактике правонарушений.

национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>5</sup> было выделено *создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений*. Еще до принятия Закона об основах системы профилактики правонарушений названная Стратегия была заменена в 2015 году Стратегией национальной безопасности Российской Федерации в которой указанное положение было воспроизведено с важным уточнением «Обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем ... совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений ...»<sup>6</sup>. Таким образом, подписывая новую Стратегию в самом конце 2015 года Президент Российской Федерации исходил из того, что *такая система уже создана*. В этой связи рассматриваемый Закон нельзя рассматривать иначе как законодательный акт, направленный на совершенствование такой системы.

Начиная разработку проекта Закона об основах системы профилактики правонарушений, инициатор, судя по пояснительной записке к законопроекту, исходил из того, что основной идеей законопроекта является *именно законодательное закрепление правовых основ функционирования системы профилактики правонарушений (СПП), включающей органы власти, «предпринимательское сообщество и институты гражданского общества, граждане, вовлекаемые в системную профилактическую деятельность»*. В этой связи в качестве основной целью («предназначением») данного Закона было определено рамочное урегулирование правовых основ формирования и функционирования СПП, которая объединяет региональные системы профилактики правонарушений и имеет несколько уровней (федеральный,

---

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01. 2016 г. № 1 (часть II). Ст. 212.

субъектов, ведомственный и муниципальный). Из этих уровней в Законе оказался почти не представленным ведомственный уровень, который, на наш взгляд, в действительности не вписывается в классификацию уровней СПП, а реализуется через названные уровни. Вряд ли можно согласиться с тем, что российская СПП в действительности ограничена этими уровнями. К этим уровням, на наш взгляд, следует также отнести международный уровень, объектовый уровень (т.е. уровень единичного объекта или совокупности однородных объектов, например, общеобразовательных школ или летних лагерей отдыха для детей), а также индивидуальный уровень. Названные уровни, не были включены, в СПП, по-видимому, потому, что законодатель не вполне обоснованно (на наш взгляд) не отнес организации и граждан к субъектам профилактики, отведя им роль «лиц, участвующих в профилактике правонарушений» (п.4 ст.2 Закона об основах системы профилактики правонарушений).

Рамочный характер и особенности предмета регулирования Закона об основах системы профилактики правонарушений (общие вопросы организации и функционирования СПП) инициатор объяснил тем, что соответствующий предмет относится к сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также «нецелесообразностью и недемократичностью» детализации на федеральном уровне функционирования региональных СПП, создание которых к моменту внесения Законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (конец 2013 г.) по мнению разработчика в основном было завершено. В этой связи разработчик не случайно обращает внимание законодателя, что функционирование региональных СПП на дату внесения Законопроекта в нижнюю палату парламента регламентировалось 130 законами субъектов РФ в области профилактики правонарушений. В 82 субъектах РФ в этот действовали 242 региональные программы по профилактике преступлений и иных правонарушений, на финансирование

которых в 2010 г. было направлено свыше 8,7 млрд. руб., в 2011 г. - свыше 16 млрд. руб.<sup>7</sup>

Вместе с тем, содержащийся в финансово-экономическом обосновании проекта рассматриваемого Закона вывод инициатора о том, что реализация Закона «в дальнейшем будет осуществляться за счет и в пределах средств, имеющихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и не повлечет за собой выделения дополнительных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации», на наш взгляд, выглядит необоснованным.

*О концептуальных недостатках Закона об основах системы профилактики правонарушений*

Несмотря на то, что основное понятие рассматриваемого Закона «система профилактики правонарушений» (СПП) включено в его наименование, в тексте Закона нельзя найти соответствующей дефиниции.

Если исходить из того, под системой (от др.-греч. σύστημα — целое, составленное из частей; соединение) обычно понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, единство<sup>8</sup>, то основу системы профилактики правонарушений будут составлять взаимосвязанные совокупности следующих элементов: 1) объекты профилактического воздействия; 2) субъекты профилактического воздействия; 3) взаимосвязь (отношения) между субъектами и объектами профилактического воздействия, включает средства профилактического воздействия («чем»), способы такого воздействия («как и в каком сочетании») и порядок такого взаимодействия («в какой последовательности»).

---

<sup>7</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru), Дата обращения: 24.07.2016.

<sup>8</sup> См.: Большой российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ, 2003. С. 1437.

Анализ рассматриваемого нормативного правового акта позволяет заключить, что законодатель уклонился не только от того, чтобы дать определение понятия системы профилактики правонарушений, но и от необходимости ясно определить понятие *объекта профилактического воздействия* - т.е. того явления или процесса, на который оказывается воздействие, а также от описания ряда основных характеристик *взаимосвязи между субъектами и объектами воздействия* (в частности, общих правил такого воздействия).

Как уже отмечалось, уже на начальной стадии рассмотрения проекта Закона об основах системы профилактики правонарушений *понятие объекта профилактики правонарушений было исключено из него*. В первоначальной редакции инициатор законопроекта определял объект профилактики правонарушений как «общественные отношения, порождающие причины и условия правонарушений, способствующие их совершению или облегчающие их совершение, либо лицо, поведение которого носит противоправный или антиобщественный характер, или способное стать потерпевшим от правонарушения» (п.2 ч.1 ст.2 законопроекта)<sup>9</sup>. Данное определение, на наш взгляд, обоснованно не было поддержано законодателем. Основными его недостатками являются достаточно очевидная противоречивость и неполнота. Рассматриваемой дефиницией охватывались 5 разновидностей объектов профилактики правонарушений: 1) общественные отношения порождающие причины правонарушений («причина причин»); 2) общественные отношения, порождающие условия, способствующие или облегчающие совершение правонарушений («причина условий»); 3) лица, поведение которых носит противоправный характер (по-видимому, речь идет о правонарушителях); 4)

---

<sup>9</sup> Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (текст, подготовленный МВД России в редакции, предшествующей внесению законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ по состоянию на 14.05.2013) // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). Дата обращения: 24.07.2016

лица, поведение которых носит антиобщественный характер (т.е., те кто совершает аморальные, безнравственные поступки, но при этом не являются правонарушителями); потенциальные жертвы правонарушений (вероятные потерпевшие). В этой дефиниции почему-то не нашлось места: 1) собственно причинам правонарушений, т.е. явлениям, которые непосредственно порождают правонарушения, а не их причины; 2) собственно условиям правонарушений, т.е. явлениям, которые не порождают правонарушений, но способствуют их совершению. Вместе с тем, именно эти объекты и являются конечными (целевыми) объектами профилактического воздействия, которые должны быть устранены или, как минимум, ограничены в своем деликтогенном действии. Все иные объекты профилактического воздействия (лица), являются, на наш взгляд, объектами – носителями соответствующих причин и условий правонарушений, которые, разумеется, сами по себе не подлежат «устранению и минимизации». Нужно также учитывать, что рассматриваемое определение не позволяет сделать однозначного вывода о том, что к числу таких лиц могут относиться как физические, так и юридические лица, поскольку безнравственные поступки могут совершать только физические лица. Этим определением из сферы профилактического воздействия исключаются публично-правовые образования, органы государственной власти и местного самоуправления, в деятельности которых также могут присутствовать причины и условия правонарушений. Рассматриваемая дефиниция не включает и *поведение (деятельность) лиц* как самостоятельный объект профилактического воздействия.

В этой связи, необходимо сделать вывод о том, что Закон об основах системы профилактики правонарушений не обеспечивает системность воздействия на все группы объектов профилактики правонарушений.

В сущности, все базовые положения (общие нормы) профилактического процесса, т.е. порядка и процедур применения мер профилактического воздействия остались несформулированными. Тем не менее, специальные нормы профилактического процесса достаточно

детально описаны в ряде законов (например, в КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ, Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и др.) и подзаконных нормативных актов, положения которых должны были бы составлять бланкетное содержание общих процессуальных норм, закрепленных в рассматриваемом законе. Так, согласно ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, установившие при рассмотрении дела об административном правонарушении, причины административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий. При этом, соответствующие 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 лицу, внесшему представление. *Аналогичные общие нормы, на наш взгляд, должны быть закреплены и в Законе об основах системы профилактики правонарушений.*

Одним из самых важных концептуальных недостатков Закона об основах системы профилактики правонарушений, на наш взгляд, является

необоснованное сужение системы субъектов профилактики правонарушений.

К таким субъектам отнесены лишь: 1) федеральные органы исполнительной власти; 2) органы прокуратуры Российской Федерации; 3) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации; 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; 5) органы местного самоуправления. Тем самым федеральный законодатель без ясного нормативно закреплённого критерия (критериев) относительно произвольно ограничил данную систему усеченной подсистемой органов государственной власти и местного самоуправления, ошибочно полагая, что иные органы государственной власти, а также институты гражданского общества, отдельные граждане не выполняют функций по профилактике правонарушения, не осуществляют профилактического воздействия и, соответственно, не могут входить в систему субъектов профилактики правонарушений. На необоснованность такого подхода обращал внимание Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции в п.3 своего заключения по проекту федерального закона №421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором отмечено, что исключение организаций и граждан из числа субъектов профилактики правонарушений противоречит положениям того же законопроекта (ряд из которых сохранен в рассматриваемом Законе) об участии организаций и граждан в профилактике правонарушений.

В настоящее время помимо указанных в ст. 5 рассматриваемого Закона субъектов профилактики правонарушений таковыми, несомненно, являются:

1) Президент Российской Федерации (прежде всего, как гарант прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции РФ), председатель Совета Безопасности РФ, на который наряду с иными задачами возложена задача прогнозирования, выявления, анализа и оценки угроз национальной безопасности (в том числе, разумеется, связанных с совершением

преступлений) выработки мер по их нейтрализации (пп. «в» п.3 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации)<sup>10</sup>, лицо, осуществляющее руководство деятельностью Следственного комитета РФ (ч. 3 ст.1 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>11</sup> и др.);

2) *Федеральное Собрание Российской Федерации* (в соответствии со ст. 94 и 95 Конституции РФ Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации (состоящее из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы) - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Таким образом Федеральное Собрание РФ принимает и рассматривает все федеральные законы, которые регламентируют вопросы профилактики правонарушений в сферах, относящихся к ведению Российской Федерации – ст.71 Конституции РФ. В частности, именно Федеральным Собранием РФ принят и рассмотрен Закон об основах системы профилактики правонарушений. Также нужно учитывать, что согласно п.2 ст.2 данного Закона профилактика правонарушений, включает меры правового характера)

3) *суды* (ст. 29.13 КоАП РФ предусматривает обязанность судьи при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, внести представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Согласно ч. 4 ст. 29 УПК РФ суд вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на необходимость принятия мер для устранения обстоятельств, способствовавших совершению преступления, нарушению прав и свобод граждан, а также других нарушений закона, допущенных при производстве

---

<sup>10</sup> См.: Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.05.2011. № 19. Ст. 2721.

<sup>11</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 15.

дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом);

4) *Центральный банк Российской Федерации* (в соответствии со ст. 75 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ЦБ РФ осуществляется анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп, банковских холдингов) в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, а также стабильности банковской системы РФ, издает в необходимых случаях предписания, содержащие предупредительные меры воздействия на такие организации<sup>12</sup>;

5) *Счетная палата Российской Федерации* (в соответствии с ч.3 ст. 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 27.10.2015) «О Счетной палате Российской Федерации» представление Счетной палаты должно содержать требование о принятии мер по устранению причин и условий выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов);

6) *должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления* (согласно ст. 29.13 КоАП РФ представления об устранении причин и условий совершенных правонарушений вносят не только не только судьи и органы, но и должностные лица);

7) *граждане и их объединения* (права и обязанности граждан как субъектов профилактики правонарушений, вытекают из смысла ч.3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным

---

<sup>12</sup> См.: Приказ Банка России от 31.03.1997 № 02-139 (ред. от 26.01.2010) «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» // Вестник Банка России. 2002. № 4.

органам граждане в соответствии с п.1 ч.1 ст. 8 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка») имеют право информировать данные органы «об угрозах общественному порядку» В соответствии с п.4 ч.1 ст. 18 того же Федерального закона «народные дружинники при участии в охране общественного порядка обязаны ... принимать меры по предотвращению ... правонарушений». Одним из основных направлений деятельности общественных объединений правоохранительной направленности является участие в предупреждении правонарушений (п. 2 ч.1 ст. 11 указанного Федерального Закона);

8) *организации* (в частности, обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции установлена ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции»)<sup>13</sup>.

**Таким образом, круг субъектов профилактики правонарушений, определенный рассматриваемым Законом, несомненно, должен быть расширен или обоснован критериями, определяющими особенности тех субъектов, которые перечислены сегодня в ст. 5 данного Закона.**

*Иные недостатки Закона об основах системы профилактики правонарушений*

Принимая во внимание фактическое содержание рассматриваемого Закона, в котором практически отсутствует регулирование негосударственной подсистемы профилактики правонарушений, он должен носить наименование «Об основах государственной системы профилактики правонарушений»

В число определений основных понятий, используемых в Законе (ст.2), на наш взгляд, необходимо (помимо уже рассмотренных понятий «система профилактики правонарушений», «субъект профилактики правонарушений», «объект профилактики правонарушений» включить дефиниции следующих понятий: «государственная политика в сфере профилактики правонарушений» (используется без определения в ст.8 Закона),

---

<sup>13</sup> См.: Собрание законодательства РФ.29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

специальные меры профилактики правонарушений (косвенное определение соответствующего понятия, вытекающее из содержания п. 9 ч. 2 ст. 6 Закона, не может быть признано удовлетворительным).

Кроме того, определения ряда понятий, которые имеют законодательно закрепленные дефиниции, требуют уточнения. Так, определение понятия антиобщественного поведения (п.6 ст.2 Закона) как не влекущих за собой административную или уголовную ответственность действий физического лица, нарушающих общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц нельзя признать удовлетворительным, во-первых, потому, что под это определение подпадают гражданско-правовые деликты и дисциплинарные проступки, которые являются правонарушениями, во-вторых, в силу неясности оснований для исключения из числа субъектов антиобщественного поведения юридических лиц, в-третьих, из-за того, антиобщественным может быть не только действие лица, и бездействие (не оказание помощи лицу, находящему в опасности без риска для своих законных интересов).

Определение понятия мониторинга в сфере профилактики правонарушений, содержащееся в п.7 ст.2 Закона, не включает такой элемент мониторинга как *сбор* информации о состоянии профилактики правонарушений (т.е. деятельности по профилактике правонарушений), системы профилактики, тенденциях их развития, причинах и условиях правонарушений, без которого все иные элементы мониторинга лишены смысла.

Из содержания понятия правовой основы системы профилактики правонарушений (ст.3 Закона) законодатель необоснованно исключил *уголовно-процессуальное законодательство*, которое регламентирует полномочия суда, следователя и дознавателя по выявлению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений (например, ст. 29 УПК РФ), а также *правоприменительные акты органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц* в части, относящейся к

применению норм о профилактике правонарушений. При этом мы исходим из того, что понятие «правовая основа профилактики правонарушений» не является синонимом понятия «нормативная правовая основа профилактики правонарушений».

Также следует учитывать, что правовое регулирование профилактики правонарушений, как уже было отмечено, осуществляется не только в соответствии с указанными в ст.3 Закона актами, но и в соответствии с нормативными правовыми актами федеральных органов власти, не относящихся к органам законодательной и исполнительной ветвей власти (Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, ЦБ РФ, Счетной палаты РФ).

В число принципов профилактики правонарушений законодателем включен и *принцип приоритета прав и законных интересов человека, и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений* (п.1 ст. 4 Закона). Соответствующая формулировка не позволяет уяснить действительный смысл данного принципа и допускает произвольные «небезобидные» толкования со стороны правоприменителя. В частности, данный принцип может быть истолкован таким образом, что, например, законные интересы лица, отбывшего наказание в виде лишения свободы, в отношении которого применяются меры ресоциализации, имеют приоритет перед законными интересами общества и охраняемыми законом интересами государства. Такое толкование, на наш взгляд, было бы в своей сущности несправедливым. В этой связи, считаем целесообразным отказаться от данного принципа, заменив его *принципом приоритета мер профилактического воздействия перед мерами юридической ответственности в случаях, не противоречащих законодательству Российской Федерации*. Последовательная реализация данного принципа в законодательстве позволила бы изменить репрессивную направленность правоохранительной и контрольно-надзорной систем страны, основными показателями эффективности которых число рассмотренных дел об

административных правонарушений и расследованных преступлений и лиц, привлеченных соответственно к административной и уголовной ответственности<sup>14</sup>.

Решение законодателя отнести предупреждение правонарушений к направлениям профилактики правонарушений (п.2 ч.1 ст. 6 Закона), на наш взгляд, вносит неопределенность не только в практику применения мер профилактического воздействия, и в систему нормативного правового регулирования профилактики правонарушений (прежде всего, на уровне субъектов РФ и местного самоуправления), поскольку создает ложное впечатление о том, что предупреждение правонарушений и профилактика правонарушений это не одно и то же.

В этой связи **предлагается** исключить соответствующий пункт из ч.1 ст. 6 Закона и одновременно изложить п.2 ст. 2 Закона в следующей редакции: «2) профилактика правонарушений (предупреждение правонарушений) - ...».

В соответствии с п.9 ч.2 ст.6 Закона реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется посредством применения в соответствии с законодательством РФ специальных мер профилактики правонарушений административного характера. Согласно ч.3 той же статьи 3 специальные меры профилактики правонарушений уполномочены применять *должностные лица государственных органов*, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Тем не менее, согласно ч.2 ст. 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, *органы местного самоуправления* могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов: а) создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; б) создания административных комиссий, иных коллегиальных органов

---

<sup>14</sup> Данная проблема, на наш взгляд, является ключевой для государственной политики борьбы с преступностью в ювенальной сфере. См. также: Мониторинг уголовной политики России. Монография. Под ред. С.В. Максимова. М.: Институт государства и права РАН, 2014. С.204.

в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ и в) определения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. В частности, согласно ч.7 ст. 28.3 КоАП РФ *должностные лица органов местного самоуправления* могут быть уполномочены составлять протоколы о привлечении к административной ответственности лиц, которые не приняли меры по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст.19.6 КоАП РФ).

Наконец, нельзя не обратить внимания на очевидную противоречивость положений ч.1 ст. 32 Закона, согласно которой «мониторинг в сфере профилактики правонарушений проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции». Таким образом, оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений, которая входит в содержание процедуры (п.7 ст. 2 Закона) должны давать сами субъекты профилактики правонарушений. Данное противоречие может быть устранено посредством изложения ст. 32 Закона в следующей редакции:

***«Статья 32. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений***

*1. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции за исключением оценки ими эффективности своей деятельности по профилактике правонарушений. Оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений осуществляется аккредитованными в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертами и экспертными организациями, привлекаемыми уполномоченным федеральным органом власти при осуществлении им полномочий по координации деятельности субъектов профилактики правонарушений.*

*2. Порядок проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений и Порядок оценки эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений аккредитованными в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертами и экспертными организациями устанавливается Правительством Российской Федерации».*

Реализации предлагаемой новеллы потребует внесения изменений в п.3 ч.1 ст. 1 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»<sup>15</sup> и некоторые иные нормативные правовые акты.

Проект заключения и предложения подготовлены заведующим сектором уголовного права, криминологии и проблем правосудия Института государства и права РАН д.ю.н., проф. С.В.Максимовым и докторантом названного сектора, к.ю.н., доцентом Н.В.Валуйсковым, обсуждены и одобрены на заседании указанного сектора 14 сентября 2016 г. (протокол №7).

---

<sup>15</sup> См.: Собрание законодательства РФ.30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 6977.

