

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

О. А. Дизер

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРАВСТВЕННОСТЬ
КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ЗАЩИТЫ**

Монография

Омск
ОмА МВД России
2018

УДК 342.9(02)
ББК 67.621.163
Д44

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *М. Е. Труфанов*
(Краснодарский университет МВД России);
кандидат юридических наук, доцент *Д. Т. Караманукян*
(Омская юридическая академия)

Д44 **Дизер, О. А.**

Общественная нравственность как объект административно-правовой защиты : монография. — Омск : Омская академия МВД России, 2018. — 132 с.

ISBN 978-5-88651-694-4

Отражены результаты комплексного научного исследования, характер которого позволил обобщить существующие научные подходы к определению содержания общественной нравственности как правовой категории, выявить основные направления деятельности органов публичной власти по защите общественной нравственности и выделить главные этапы реализации государственной политики по обеспечению реализации прав и интересов граждан в рассматриваемой области.

Предназначено для профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, адъюнктов образовательных организаций МВД России, а также практических работников правоохранительных органов.

УДК 342.9(02)
ББК 67.621.163

ISBN 978-5-88651-694-4

© Омская академия МВД России, 2018

ВВЕДЕНИЕ

Происходящие в Российской Федерации социально-экономические, политические, правовые преобразования позволяют иначе оценить роль государства в обеспечении прав личности. Вопросы охраны признаваемых в обществе ценностей в настоящее время обостряются. По данным Росстата России, в 2015 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составляла 11,2%. Численность безработных в Российской Федерации — 4263,9 тыс. человек, или 5,5%¹. Улучшения ситуации в ближайшее время не прогнозируется. На этом фоне происходит распространение наркомании, алкоголизма, проституции, бродяжничества и попрошайничества. Данные явления приобрели угрожающие масштабы. По статистике, в стране самая большая заболеваемость именно теми болезнями, которые характеризуют указанные антисоциальные явления². К негативным социальным последствиям правонарушений в сфере общественной нравственности относятся морально-нравственная деградация общества, разрушение института семьи, что отрицательно влияет на подрастающее поколение. Возникает угроза жизненно важным интересам общества.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683³, серьезными угрозами национальной безопасности в сфере охраны здоровья нации являются массовое распространение ВИЧ-инфекции, туберкулеза, наркомании и алкоголизма, повышение доступности психоактивных и психотропных веществ. Сказанное предопределяет значимость сферы общественной нравственности для отечественной юридической науки, призванной подготовить платформу для законодательного регулирования вопросов обеспечения и охраны прав граждан в рассматриваемой области.

¹ По данным Росстата России. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 07.04.2017).

² Там же.

³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

Такие формы девиантного поведения, как наркомания, алкоголизм, бродяжничество, попрошайничество и проституция, являются предметом изучения социологии, медицины, психологии, педагогики. Некоторым аспектам этих антисоциальных явлений в разное время были посвящены работы многих ученых-юристов. Имеющиеся научные труды освещают отдельные вопросы предупреждения и пресечения правонарушений в данной сфере. Однако сфера охраны общественной нравственности в современных условиях требует комплексного рассмотрения для выработки наиболее приемлемых решений проблемы. Системный характер исследования позволяет, во-первых, обобщить существующие научные разработки и несогласованные усилия законодателя; во-вторых, разработать комплекс правовых, организационных и иных мер, направленных на усиление защиты общественной нравственности и здоровья населения; в-третьих, обеспечить реализацию прав и интересов граждан в рассматриваемой области.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ НРАВСТВЕННОСТИ

§ 1. **Общественная нравственность как правовая категория**

В различных исторических условиях общественная нравственность выступала как регулятивный инструмент человеческих отношений. Принято считать, что нравственная природа человека в своих внутренних субъективных основах неизменна, так же как и соотношение относительного числа добрых и злых людей не изменяется с течением времени. На протяжении тысячелетий общественная среда и государство этическим и нравственным признавали различные поведение и поступки. То, что считалось приемлемым в одно время, осуждалось в другое. При этом этические и нравственные идеалы сами по себе не могут осуществлять качественное изменение жизни. Это становится возможным лишь когда государство, проникнувшееся нравственными принципами, пытается сделать их нравственными законами жизни, используя арсенал имеющихся мер. Известный отечественный философ В. С. Соловьев писал, что «человек, который пренебрегает нравственными интересами и действует только из-за выгоды или из самолюбия, заслуживает всякого осуждения... нравственные интересы отдельных людей порождают общий нравственный интерес народа, относящийся уже не к отдельным единицам, а к народной совокупности»¹.

Эти слова приобретают сегодня особое значение: в настоящее время вопросы защиты общественной нравственности выходят на первый план, поскольку в начале 90-х гг. прошлого столетия были отброшены все идеалы, в том числе этические и нравственные. Их утрата повлекла формирование угроз обществу и государству. В связи с этим первоочередной задачей государства стала защита нравственных ценностей, имеющих

¹ Соловьев В. С. Философская публицистика : в 2 т. М., 1989. Т. 1. С. 267.

ключевое значение для будущего развития России. В системе мер защиты общественной нравственности особая роль должна отводиться правовым мерам. Следует отметить, что «закон может защищать нравственность и должен это делать, но нельзя законом установить нравственность. Попытки государства вторгаться в сферу убеждений и взглядов людей — это, безусловно, проявление тоталитаризма... Именно поэтому определяющее значение приобретают вопросы общего образования, культуры, молодежной политики. Эти сферы — не набор услуг, а прежде всего пространство для формирования нравственного, гармоничного человека, ответственного гражданина России»². Эти слова были сказаны Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ в 2012 г.

Продолжая тему защиты общественной нравственности в других выступлениях, глава государства отметил, что «нравственные основы — это ценности, на которых мы можем и должны строить нашу жизнь, воспитывать детей, развивать общество, в конечном итоге укреплять нашу страну»³. В этих условиях особое значение, по мнению Президента РФ, приобретает деятельность по «защите прав и интересов детей, воспитанию подрастающего поколения в духе патриотизма и непреходящих духовных, моральных ценностей как основы нравственного благополучия общества и уверенного развития страны. Сегодня в России этим важнейшим проблемам уделяется самое пристальное внимание государства... И, тем не менее, еще многое предстоит сделать. Прежде всего, в этой масштабной, востребованной работе необходимо в полной мере использовать мощный потенциал общественных, волонтерских, добровольческих организаций, средств массовой информации. Только опираясь на такую деятельную, активную поддержку, мы сможем добиться ощутимых результатов»⁴.

В словах В. В. Путина отчетливо прослеживается мысль о первостепенности для государства решения задач по защите общественной нравственности, поскольку их игнорирование может спровоцировать утрату духовных скреп российского общества и повлечь поражение в борьбе за умы и потенциал подрастающего поколения — главного достояния современной и будущей России.

² URL: <http://www.pravoslavie.ru/58087.html> (дата обращения: 28.12.2017).

³ URL: <http://topwar.ru/18871-vladimir-putin-zadaetsya-voprosami-nravstvennosti-i-patriotizma-v-rossii.html> (дата обращения: 28.12.2017).

⁴ URL: http://ruskline.ru/news_rl/2014/10/06/vladimir_putin_vospitanie_podrastayuwego_pokoleniya_v_duhe_patriotizma_osnova_uverennoego_razvitiya_strany (дата обращения: 28.12.2017).

Подобная позиция относительно задач государства по защите общественной нравственности существовала в российском полицейском праве. Более того, она была институализирована и выступала предметом изучения в рамках указанной науки. Известный российский полицейист И. Е. Андреевский писал, что меры, принимаемые государством для обеспечения условий безопасности, только тогда могут достигать надлежащего осуществления, если рядом с ними будут принимаемы меры и для обеспечения условий благосостояния. Как сами условия безопасности и благосостояния находятся в неразрывной связи, то и меры, предпринимаемые для их обеспечения, связываются одна с другой органически. Благосостояние человека, представляя согласно двойственности человеческой природы два вида, духовное и материальное, сливающиеся в общем родовом понятии человеческого благополучия, требует и различных условий. Из мер, принимаемых для создания таких условий, одни принимаются непосредственно к обеспечению условий духовного благосостояния, другие имеют целью непосредственное развитие материального благосостояния, а третьи одинаково обеспечивают условия как материального, так и духовного благосостояния⁵. Под духовным благосостоянием человека полицейисты понимали полное развитие его способностей. Духовное благосостояние, по мнению ученых, составляло нравственное, религиозное, эстетическое и умственное образование. Осознавая значимость и необходимость дальнейшего научного изучения вопросов защиты общественной нравственности, классик полицейского права Л. Штейн еще в XIX в. отмечал, что «действующее право полиции нравственности было сначала разработано в „полицейских законах“ прошлого столетия; в сочинениях о науке полиции нашего столетия оно сжимается в общие положения и появляется, наоборот, в разработках административного права отдельных государств и теперь ожидает систематического и составленного с более высокой точки зрения полицейского законодательства»⁶.

Реализовать надежды ученых относительно построения научно обоснованной модели защиты общественной нравственности не получилось ввиду известных событий отечественной истории в 1917 г. Последовавшие изменения в социальной и экономической сферах повлекли иное

⁵ Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. СПб., 1876. Т. 2. С. 1.

⁶ Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем. под ред. И. Е. Андреевского. СПб., 1874. С. 161.

понимание нравственности, которая отныне выводилась и подчинялась интересам классовой борьбы пролетариата⁷.

Стали использоваться идеологизированные понятия: «социалистическая мораль», «коммунистическая мораль», «коммунистическая нравственность»⁸, которые также наделялись данным содержанием. Более того, в советской этике рубежа 1950–60-х гг. существовало нормативно-идеологическое направление, в рамках которого прорабатывались «принципы коммунистической морали». Эта тематика имела основополагающий характер и более тридцати лет была доминирующей, главным образом, благодаря присмотру со стороны кураторов от власти⁹.

Указанные обстоятельства настоятельно требуют выделения научно обоснованных юридических концепций защиты общественной нравственности. Формирование таких концепций в рамках лишь юридической науки в настоящее время невозможно ввиду отсутствия актуальных и современных разработок рассматриваемых вопросов, что влечет необходимость обращения к другим общественным наукам, изучающим этот феномен.

«Нравственность» является фундаментальной философской категорией и выступает одним из важных регуляторов в социальной, культурной, экономической и других сферах жизни общества. Нравственные установки становятся значимым фактором развития конкретного государства.

Аристотель полагал, что нравственность, в отличие от мыслительной добродетели, не нуждается в упражнении и рождается привычкой, она не дана от природы, а подлежит привитию членам общества¹⁰.

По мнению Г. В. Ф. Гегеля, нравственные и религиозные определения должны не только предъявлять к субъекту конкретные требования, исполняться им в качестве внешних законов и предписаний некоторого авторитета, но и получать одобрение, признание или даже обоснование в его сердце, образе мыслей, совести, понимании¹¹. Можно сказать, что

⁷ *Задачи союзов молодежи.* (Речь В. И. Ленина на III Всероссийском съезде российского коммунистического союза молодежи 2 октября 1920 г.). URL: <http://komsomol-100.clan.su> (дата обращения: 04.01.2018).

⁸ Статья 8 Конституции РСФСР 1978 г.

⁹ *Апресян Р. Г.* Три понятия морали Абдусалама Гусейнова // *Российская философия продолжается: из XX века в XXI век* / под ред. Б. И. Пружилина. М., 2010. С. 261.

¹⁰ *Аристотель.* Никомахова этика // *Аристотель. Сочинения* : в 4 т. М., 1983. Т. 4 / пер. с древнегреч.; общ. ред. А. И. Доватура. С. 301.

¹¹ *Гегель Г. В. Ф.* Энциклопедия философских наук : в 3 т. М., 1977. Т. 3. Философия духа. С. 335.

Г. В. Ф. Гегель сформулировал субъективное понимание морали, в отличие от нравственности, имеющей публичный характер.

Подобное понимание нравственности было у известного русского философа И. А. Ильина, на взгляд которого нравственность является сразу: как веяние Духа Божьего в личной душе — добродетель; как жизнь коллективного «индивидуума», развернутая в самостоятельный организованный «мир» — государство; и, наконец, как «субстанциальное в мировой действительности» или «Божественное во внешнем предмете истории»¹².

И. Кант сводил понятие нравственности к идее свободы. Философ полагал, что свобода — это свойство воли всех разумных существ. Понятие свободы и, следовательно, свободной воли дает ключ к объяснению автономии воли, которая олицетворяет высший принцип нравственности¹³.

Нравственность «представляет собой субъективно заинтересованное отношение к миру... она рассматривает мир, отдельные социальные явления и акты (действия индивидов и групп, социальные институты, их решения и т. д.) не сами по себе, а с точки зрения их значения для общества (класса)»¹⁴.

В связи с изложенным актуальным является вопрос о соотношении и разграничении понятий морали и нравственности.

Понятия «мораль» и «нравственность» исторически возникли как тождественные. «Этика» (от греч. *ethos* — обычай, нрав) и «мораль» (от лат. *mos, moris* — нравы, обычаи) близки по значению русскому слову «нравственность» и в большинстве случаев употребляются как синонимы.

Мораль (лат. *moralis* — относящийся к нраву, характеру души, привычкам, от *mos*, множественное число *mores* — обычаи, нравы, поведение) — общая ценностная основа культуры, направляющая человеческую активность на утверждение самоценности личности, равенства людей в их стремлении к достойной и счастливой жизни¹⁵. Слово «мораль» возникло как неологизм, созданный Цицероном для перевода греческого слова «этика».

Подобным образом, но уже как перевод слова «мораль», появилось синонимичное ему слово «нравственность»¹⁶.

¹² Ильин И. А. Учение Гегеля о морали и нравственности // Вопросы философии и психологии. Кн. 139–140. С. 227.

¹³ Об этом см.: Нерсесянц В. С. Право и закон. М., 1983. С. 285.

¹⁴ Гусейнов А. А. Социальная природа нравственности. М., 1974. С. 23.

¹⁵ Новая российская энциклопедия. М., 2013. С. 154.

¹⁶ Там же. С. 154.

Однако впоследствии понятие «мораль» получило дополнительный конкретизированный смысл, разграничивающий его с этикой и нравственностью. Отличительная черта морали как специфического способа формирования соответствующих оценок — процедура соотнесения поступков, свойств характера, обычаев и законов с представлениями о безусловных добре (благе) и зле. Мораль соотносится с областью нравов как с эмпирической данностью межчеловеческих отношений, спонтанно складывающихся в ходе исторического процесса. В своем социально-регулятивном (дисциплинарном) измерении мораль предстает как совокупность норм, регулирующих общественно значимое поведение людей и делающих возможным упорядоченное существование социума¹⁷.

Наиболее удачной позицией по вопросу разграничения понятий морали и нравственности является подход, предложенный Г. В. Ф. Гегелем. С его точки зрения, мораль выступает как состояние индивидуального сознания, ориентированное на исполнение долга, который задан в качестве внешней, недостижимой и лишенной конкретного содержания цели. Нравственность же рассматривается как содержащее добро, как долг, реализованный в общественных институтах (семья, общество и государство). Гегель отдает однозначный приоритет нравственности над моралью, поскольку в нравственности снимается трагическое противоречие между реализующей себя моральной личностью и обществом¹⁸.

А. А. Гусейнов понимал мораль как форму «практически духовного освоения мира», как выражение активности человеческого сознания, проявляющегося в практических отношениях и выражающего себя в долженствовании, обращенном к человеку, его поступкам. Мораль — это ценностное отношение к миру, посредством которого человек, воспринимая мир в терминах добра и зла, оказывается способным оценивать происходящее с определенной точки зрения¹⁹. Целостность взгляда А. А. Гусейнова на мораль выражается в том, что мораль рассматривается им как гомогенный феномен, а также в том, что этот феномен описывается вне возможных различий в его аспектах и формах проявления. В описании исследователя мораль предстает

¹⁷ Гусейнов А. А. Указ. соч. С. 74; Апресян Р. Г. Идея морали и базовые нормативно-этические программы. М., 1995; Дробницкий О. Г. Моральная философия : избр. труды. М., 2002.

¹⁸ Дробницкий О. Г. Мораль и нравственность как формы общественной воли у Гегеля // Дробницкий О. Г. Моральная философия : избр. труды.

¹⁹ Апресян Р. Г. Три понятия морали Абдусалама Гусейнова. С. 274.

и как элемент функционирования общества, и как способ личностного самоопределения, и как отражение всеобщего интереса исторического развития.

Мораль развивается на почве жизни общества, в обществе, в ответ на те проблемы, с которыми общество сталкивается. Индивиды, неся в себе социальные качества, присущие данному обществу, отражают общественные, общие интересы. Мораль организует сознание и поведение индивидов таким образом, чтобы частное подчинялось общему, а сущее — должному.

Нравственность и мораль различаются как фактическое поведение и сознание. Нравственность выражает реальные общественные связи людей, а мораль — те же связи, но в их идеальной форме. В морали фиксируется «гуманистическая перспектива эпохи», а также «высшая точка отсчета», и в этом смысле мораль «совпадает с должностовательным, программным уровнем нравственной жизни человека и общества». Таким образом, мораль — это «идеальная нравственность», а нравственность — «практическая мораль»²⁰. А. А. Гусейнов указывал на то, что нравственность можно трактовать как «общественную мораль», выражающую точку зрения общности, в то время как мораль есть нечто вроде «индивидуальной нравственности», отражающей идею самоценности человеческой личности²¹.

Известный российский ученый В. С. Нерсесянц, характеризуя мораль и нравственность, выделял в них две составляющие: личностную, т. е. субъективное усмотрение субъекта по поводу определенного поведения и его этической оценки, и объективную, господствующую в социуме систему этических ценностей, норм и принципов²².

Р. Г. Апресян утверждал, что нравственность в целом представляет собой многоставный феномен. С одной стороны, нравственность — это комплекс представлений, в основе которого лежат отвлеченные идеи о высшем благе и высших ценностях, пределе человеческого предназначения. С другой — это ценности и требования, определяющие практическое поведение человека в соотношении с этими идеальными представлениями²³.

²⁰ Гусейнов А. А. Мораль // Общественное сознание и его формы / общ. ред. В. И. Толстых. М., 1986. С. 194.

²¹ Там же. С. 160.

²² Нерсесянц В. С. Право в системе социальной регуляции (история и современность). М., 1986. С. 39–40.

²³ Апресян Р. Г. Понятие общественной морали (опыт концептуализации) // Вопросы философии. 2006. № 5. С. 13.

Особенность нравственных правил проявляется в том, что они обычно обеспечиваются силой общественного мнения. Вместе с тем развитие и усложнение общественных отношений приводит к стремлению государств осуществить правовое регулирование нравственных ценностей, тем самым придав им общеобязательный характер. Такие нравственные положения приобретают особую значимость, становясь объектом правовой охраны. Так, А. Б. Венгеров отмечал, что «моральный регулятор во всем своем многообразии, сложностях, противоречиях, взаимодействиях занимает в нормативной системе общества одно из важнейших и определяющих мест, и его изучение дает понимание реальных процессов воздействия нормативной системы на общественные отношения»²⁴.

На взгляд С. В. Тасакова, наиболее убедительной является позиция тех авторов, которые рассматривают мораль в качестве достояния внутреннего мира индивида²⁵. Когда же говорят о нравственности социальных групп либо общества в целом, то, по сути, имеют в виду нравственность как систему общесоциальных нравов, ценностей, идей и норм. Таким образом, мораль выступает в качестве внутреннего саморегулятора поведения индивида, а нравственность — в качестве внешнего регулятора²⁶.

По нашему мнению, «нравственность» следует понимать как реальное воплощение моральных норм и ценностей в поведении отдельных людей. Мораль, в свою очередь, существует и развивается в обществе, отражая и выражая некие общие интересы. Мораль и нравственность, являясь этическими категориями, соотносятся как общее и частное.

Учитывая характеристики морали и нравственности как регулятивных инструментов формирования и функционирования общества и государства, необходимо отметить и их значимость для феномена управления. Управление как важнейшая функция любых организованных систем (технических, социальных, биологических) обеспечивает необходимый режим деятельности, эффективность их функционирования. Теория и практика управления предлагают различные способы, методы, формы, направленные на решение поставленных задач, и позволяют выработать

²⁴ Венгеров А. Б. Теория государства и права: М., 1996. Т. I. Ч. II : Теория права. С. 90.

²⁵ Тасаков С. В. Общественная нравственность и ее роль в преодолении кризиса // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 48.

²⁶ Пилипенко Ю. С. Научно-практический комментарий к Кодексу профессиональной этики адвоката (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 134.

стратегию, тактику, комплекс средств и приемов для эффективного достижения целей. «Наиболее общей целью управления является гомеостазис — обеспечение динамического равновесия между системой и средой, сохранение ее качественной определенности вопреки разрушающим воздействиям, преодоление противоречий между элементами системы, системой и внешней средой. Усиливая или ослабляя внутренние процессы, комбинируя их и т. д., субъект добивается сохранения системы и повышения уровня ее организованности»²⁷.

Одной из целей гармонизации общественных отношений в области управления выступает общественная нравственность. Разработка концепции административно-правовой защиты общественной нравственности предполагает уяснение основных достижений социальных, политических и правовых наук, что способствует созданию методологической основы исследуемого феномена как в правовой, социальной, политологической, так и в иных научных сферах. Как указывал П. Н. Федосеев, «всесторонняя разработка методологических проблем правовой науки поможет лучше связать ее с жизнью, глубже раскрывать основные процессы в развитии политической и правовой надстройки общества»²⁸. Исследования научной мысли в различных сферах позволяют уяснить роль общественной нравственности и ее влияние на эффективность защиты прав и свобод граждан.

Взгляды специалистов в области философии, педагогики и юриспруденции на понятие общественной нравственности можно разделить на следующие:

1) общественная нравственность рассматривается как совокупность традиций и обычаев, которые сформировались в течение продолжительного времени у какого-либо народа, проживающего на конкретной территории. Все то, что совершается не в соответствии с устоявшимися традициями, является безнравственным (М. Н. Аплетаяев)²⁹;

2) общественная нравственность определяется как совокупность обязательных велений, присущих совести индивидуума и управляющих его волей и деятельностью (В. Ф. Дерюжинский)³⁰;

3) общественная нравственность понимается как противопоставление телесному, т. е. нравственное (высокое) — духовное, безнравственное

²⁷ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М., 2007. С. 23.

²⁸ Федосеев П. Н. Диалектика современной эпохи. М., 1966. С. 337.

²⁹ Аплетаяев М. Н. Система воспитания нравственной личности в процессе обучения. Омск, 1998. С. 3.

³⁰ Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1903. С. 287.

(низменное) — телесное. Духовная сфера человека как раз «отвечает» за гармоничное развитие личности. Исходя из этого тезиса, можно сделать вывод о том, что общественная нравственность «отвечает» за сферу противодействия человеческим порокам.

Думается, что данные подходы являются обоснованными. Первые две позиции определяют общественную нравственность в широком смысле, как мораль. Мораль, в свою очередь, рассматривается как нравственное учение, правила для воли, совести человека³¹. В узком же смысле общественная нравственность понимается как духовные и душевные качества, противостоящие физическому (телесному) началу человека³². Действительно, можно сказать, что мораль и нравственность сходные понятия, но, видимо, мораль включает в свое содержание нравственность, которая проявляется в реальных действиях и поступках человека. Особенностью морали и нравственности является их единство и обусловленность. Между указанными концептами могут возникать противоречия, когда нравственность корректируется с учетом экономических, политических, социальных, идеологических влияний. Но они преодолеваются через переосмысление моральных стандартов и новой реальности.

Интересы формирования концепции административно-правовой защиты общественной нравственности обуславливают такое понимание общественной нравственности, при котором его содержание могло бы быть сведено к правовому контексту.

Общественная нравственность необходима социуму для согласования частных и публичных обязанностей его членов, удержания от эгоизма и своеволия. Нравственность становится необходимой не только для решения общих задач, но и для удовлетворения потребностей индивида. Для этого создаются специальные механизмы ориентации поведения индивидов и организации межчеловеческих отношений, в том числе нормативные. Это общие принципы, конкретизируемые в многообразных частных правилах, призванные устанавливать и поддерживать общность между людьми с помощью социокультурных и духовных парадигм, не зависящих от политических, идеологических, культурных, этнических, экономических и других факторов, связанных с частными интересами³³.

³¹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. 2. С. 345.

³² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 1970. С. 409.

³³ Емельянов В. М. Общественная нравственность как объект правонарушения. Тюмень, 2011. С. 9.

Общественная нравственность предъявляет требования к поведению людей не только в связи с их отношением к другим лицам, но и к самим себе. Эти требования подразумевают необходимость для каждого члена общества в действиях и поступках проявлять уважение к своему человеческому достоинству (уважение к себе как к личности) и обладать определенными моральными качествами, положительно оцениваемыми другими членами общества.

Общественная нравственность — это правовая категория, определяющая поведение и поступки людей, реализующих моральные нормы, сложившиеся в ходе исторического процесса и способствующие их упорядоченному существованию и взаимодействию.

Общественная нравственность — это та сфера, которая противопоставляется существованию в обществе поведенческих проявлений наиболее распространенных человеческих пороков и отвечает за ограждение граждан от столкновения с ними в повседневной жизни. Именно такое понятие необходимо для правильного определения границ административно-правовой защиты в рассматриваемой области.

Следовательно, общественную нравственность можно определить как состояние общественных отношений, урегулированных нормами права, морали, иными социальными нормами, складывающихся главным образом в общественных местах и отражающих современную правоприменительную практику. Общественная нравственность в таком понимании выступает неотъемлемой составной частью общественного порядка.

Схематично соотношение понятий «мораль», «нравственность» и «общественная нравственность» можно представить следующим образом:

- мораль существует и развивается в обществе, отражая и выражая некие общие интересы (является этической категорией);
- нравственность — реальное воплощение моральных норм и ценностей в поведении отдельных людей (является этической категорией);
- общественная нравственность — состояние общественных отношений, урегулированных нормами права, морали, иными социальными нормами, складывающимися, главным образом, в общественных местах и отражающих современную правоприменительную практику (является правовой категорией).

Теоретико-правовое знание всегда включено в социокультурный контекст и во многом им определяется. Отечественное право, существующее много столетий, испытывало воздействие различных цивилизаций, но его «корневая система» была неразрывно связана как с общественной нравственностью, так и с необходимостью ее защиты.

Свидетельством этому являются памятники российского права. Киевский митрополит Иларион в первом русском политико-правовом трактате «Слово о Законе и Благодати» (XI в.), излагая свою концепцию правопонимания, пользовался терминами «закон», «правда» и «истина»³⁴. Нравственные правила в схеме, предложенной Иларионом, выражены термином «истина». Исполнение закона Иларион рассматривал как подчинение чужой воле — Бога, государя, господина, а истину — как выбор правил поведения самим человеком, руководствующимся в своих поступках нравственно-этическими Заветами Христа. Закон Иларион воспринимал как первый шаг в приобщении человека к общению с людьми, а истину — как высшую ступень в организации жизни христиан. Сначала человек воспринимает Закон, который способствует его сохранению на земле, потом, вступив на путь веры в Иисуса Христа, он осеняется Благодатью, которая указывает ему путь к познанию Истины³⁵. Прежде Бог дал людям «закон, потом она, Благодать, потом Истина», которую Иларион сравнивал со светом солнца³⁶. Закон дан людям «на приуготовление к Истине и Благодати; в нем обыкнет человеческое естество». В начале человечество как «скверный сосуд» омывается водой — законом, и только затем в чистый сосуд наливается молоко Благодати, помогающее ему постигать Истину³⁷.

По мнению Н. М. Коркунова, «право никогда не ограничивает своих определений одной только внешней стороной человеческих отношений, а всегда более или менее принимает в соображение и внутренние их стимулы... С другой стороны, нравственность требует от нас не одних добрых намерений, но и дел, и притом большей частью в отношении к другим»³⁸.

Защита общественной безопасности является одной из главных функций государства. Современное общество в связи с развитием индивидуализации и сокращением сфер общественного контроля способствует возрастанию рисков, а значит, обостряет проблему экзистенциальной и онтологической безопасности личности, порожденную интенсивностью социокультурной динамики обществ модерна³⁹.

³⁴ Золотухина Н. М. Соотношение права и нравственности в русской средневековой правовой мысли // Наш трудный путь к праву : мат-лы философско-правовых чтений памяти академика В. С. Нерсисянца / сост. В. Г. Графский. М., 2006. С. 256.

³⁵ Там же. С. 258.

³⁶ Иларион. Слово о Законе и Благодати. М., 1994. С. 33.

³⁷ Вышеславцев Б. П. Этика преображенного Эроса. М., 1994. С. 32.

³⁸ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 66.

³⁹ Андреева И. А. Полицейская реформа во Франции (конец XX — начало XXI вв.) : монография. Омск, 2012. С. 7–8.

При этом важной задачей государственной администрации в условиях увеличения угроз обществу выступает построение такой политики, которая создавала бы оптимальный баланс между защитой прав и свобод человека и обеспечением общественной безопасности. Это обусловлено тем, что «взаимосвязь между свободой и безопасностью имеет сложный диалектический характер, а противоречие между ними неустранимо, тогда как чрезмерная секьюритизация жизнедеятельности, даже осуществленная на основе общественного консенсуса, и перемещение задачи по обеспечению прав на второй план общественных забот может открыть путь злоупотреблениям и произволу государства или наднациональных структур безопасности»⁴⁰.

Вопросы определения задач государства на протяжении всего времени были предметом изучения общественных наук. Томас Гоббс, например, указывал, что «цель государства — главным образом обеспечение безопасности. Конечной причиной, целью или намерением людей (которые от природы любят свободу и господство над другими) при наложении на себя уз (которыми они связаны, как мы видим, живя в государстве) является забота о самосохранении и при этом о более благоприятной жизни»⁴¹. Данное понимание отражает фундаментальную и всеобщую озабоченность, охватывающую всю сферу человеческих потребностей о безопасности и благосостоянии. Концепция гоббсовского государства рассматривает их как основополагающие направления деятельности государства и необходимое условие легитимности власти.

Подобный подход к политике государства был превалирующим для европейской политической мысли Нового времени и определял отношения между людьми и государством.

Указанные взгляды послужили основанием того, что с первой половины XVII в. начинают все чаще появляться попытки философского обоснования вопросов создания особой науки управления. В то время в европейской философии было популярно эвдемоническое направление, ярким представителем которого являлся немецкий ученый Христиан Вольф. Согласно его воззрениям, «по коренным, прирожденным человеку правам все люди одинаковы и различие их по правам относится только к приобретенным, а не коренным правам»⁴².

Основной идеей данного научного течения было то, что одним из основных человеческих прав является право каждого стремиться

⁴⁰ Там же. С. 8.

⁴¹ Гоббс Т. Левиафан. М., 2001. С. 227.

⁴² Там же. С. 6.

к усовершенствованию, причем это понятие было тесно связано с благополучием как основной целью государственной жизни. Сознательная недостаточность единичных усилий к достижению этого благополучия, люди соединялись в общественный союз, государство, целью которого выступало обеспечение государственного благополучия и безопасности.

Впоследствии философия эвдемонизма оказала решающее влияние на формирование зарождавшейся в те времена отрасли правоведения — полицейского права. Цель полицейской деятельности и, соответственно, конечная цель государства, по мнению основателя полицейского права Юсти, заключалась в «споспешествовании общему счастью, в содействии общественному благосостоянию. Средством для этого служит общее имущество государства... Полиция же имеет своим предметом сохранение и умножение того же общего государственного имущества в применении к внутреннему устройству»⁴³. Отсюда Юсти выводит общий основной принцип полицейской науки: «Должно внутреннее устройство общества установить таким образом, чтобы через это общее имущество богатство государства было сохранено и умножено, и общее счастье, благосостояние все более и более развиваемо»⁴⁴.

Первоначально термин «полиция» (от гр. *polis* — город) означал государство и его устройство. Именно в этом смысле он употреблялся средневековыми учеными. В конце XIV в. его начали использовать сначала во Франции, а затем в Германии в несколько ином смысле. Под французским термином *police, policite* и немецким *polizei* стали понимать совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие, а также правительственную деятельность, направленную на его обеспечение⁴⁵.

Слово «полиция» во времена Юсти имело три значения. Под полицией в широком смысле понимались все меры внутри государства, посредством которых общее имущество, богатство государства может быть сохранено и умножено, силы государства лучшим образом употреблены и вообще благосостояние общества достигнуто. В более узком смысле под полицией понималось все то, что необходимо для благоустройства гражданской жизни, и преимущественно — охранение благочиния и порядка между подданными и меры, содействующие

⁴³ Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 21–22.

⁴⁴ Там же. С. 21.

⁴⁵ Дерюжинский В. Ф. Указ. соч. С. 4

щие удобства жизни и развитию промыслов. Наконец, в очень узком смысле «полиция» означала городское благоустройство, а именно чистоту и украшение городов, охранение благочиния и порядка, надзор за жизненными припасами и ремеслами, а также за правильностью мер и весов⁴⁶.

Обращение к полицейистике актуализируется ввиду того, что общественная нравственность была институализирована в рамках указанной науки. Изучение истории полицейской деятельности приобретает важное значение в настоящее время в связи с формированием современной парадигмы защиты общественной нравственности. Очевидно, что среди факторов, определяющих ее формирование, важное место должно отводиться устоявшимся национально-историческим традициям. По мнению ученого-полициста Э. Битнера, обращение к истории полиции — важное условие понимания ее современного развития, так как позволяет выяснить ее основания, уточнить особую природу, а значит, определить направления изменений этого института в его современной форме⁴⁷. Изучение отечественных и зарубежных ретроспективных комплексных исследований полицейской деятельности в настоящее время является перспективным направлением совершенствования вопросов административно-правовой защиты общественной нравственности. Выявление закономерностей генезиса, формирования и развития института административно-правовой защиты общественной нравственности стало важным шагом на пути повышения эффективности защиты прав и свобод граждан в рассматриваемой области и необходимым условием повышения эффективности и совершенствования деятельности органов публичной власти в рассматриваемой области.

Становится все более очевидной необходимость концептуального осмысления современной деятельности органов публичной власти по защите общественной нравственности, которая позволила бы учесть комплексный, синтетический характер последней. «Этой потребности отвечает развитие полицейистики (полицейской науки) как особой, междисциплинарной сферы научного знания, особенно интенсифицировавшейся в последние годы в европейских странах»⁴⁸. Позиция И. А. Андреевой относительно полицейской деятельности в целом

⁴⁶ Там же. С. 21.

⁴⁷ *Bittner E. Aspects of Police Work.* Northeastern University Press. Boston. Mass., 1990. P. 4.

⁴⁸ *Андреева И. А. Полицейская система Франции.* Омск, 2011. С. 4.

в полной мере актуальна и для указанной сферы деятельности. Применительно к исследованиям по рассматриваемой проблематике можно также говорить о важности расширения общетеоретической основы, позволяющей объяснить возникновение, становление и развитие концепции административно-правовой защиты общественной нравственности.

Одно из распространенных делений полиции было связано с характером выполняемых внутренней администрацией функций: защитной и управленческой. В соответствии с указанной классификацией предлагалось делить полицейскую деятельность государства на «полицию безопасности» и «полицию благосостояния». Подобных взглядов придерживались такие известные полицейисты, как Р. Моль, Г. Берг, И. Е. Андреевский, Й. Пёцль, В. Ф. Дерюжинский, Л. Штейн, Н. Н. Белявский⁴⁹ и др.

Анализ указанных позиций относительно видов и содержания полицейской деятельности дает возможность говорить о двоякости понимания общественной нравственности как предмета полицейской деятельности государства. С одной стороны, пресечение безнравственного поведения было связано с наличием юридической ответственности за соответствующие виды антисоциального поведения и имело целью устранение конкретной угрозы. Как справедливо указывал в своей работе «Начальные основания полиции или благочиние» («Grundsätze der Polizei-Handlung — und Finanzwissenschaft») известный полицейист Иосиф Зонненфельс, «меры исправления нравов являются средствами к охранению внутренней безопасности»⁵⁰. С другой стороны, общественная нравственность выступала неотъемлемой частью полиции духовного благосостояния, поскольку «обеспечение надлежащих условий нравственного развития должно достигаться надлежащей полицейской деятельностью страны. Не к одной уголовной расправе, открывающейся уже только по совершении какого-либо воспрещенного уголовным законом безнравственного деяния, должна быть направлена полицейская деятельность. Напротив, существенно важную является деятельность государства, общества и правительства, направленная к удалению таких деяний и таких условий, которые могут невыгодно влиять на нравственное развитие»⁵¹. Подобный подход, как представляется, весьма актуален и в настоящее время.

⁴⁹ Белявский Н. Н. Полицейское право. (Административное право). Петроград, 1915. С. 12.

⁵⁰ Шпилевский М. Указ. соч. С. 27.

⁵¹ Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 8.

Характеризуя общественную нравственность с первой позиции, следует отметить, что общественный порядок всегда был основным объектом полицейской защиты, поскольку, по словам известного полицейста Р. Моля, «поддержание общественного порядка остается всегда главной задачей государства, которая облегчает достижение всех прочих»⁵².

Охрана общественного порядка есть традиционная полицейская задача. Вместе с тем, несмотря на широкое использование, термины «общественный порядок», «охрана общественного порядка» законодательного и устоявшегося доктринального толкования не имеют⁵³.

Анализ русского законодательства показывает, что различные понятия, обозначающие общественный порядок и безопасность, встречались в актах, уже начиная с середины XVII в. в Соборном уложении 1649 г. Слова «бесчиние» и «бесчинство» применялись к лицам, нарушающим порядок в общественных местах⁵⁴.

В современной научной литературе общественный порядок связывается только с правовыми нормами и трактуется как урегулированные законодательством социальные связи, складывающиеся, как правило, в публичных (общественных) местах⁵⁵.

Общественный порядок основывается на волевых отношениях людей, которые проявляются в их поведении, действиях как результат их сознательной деятельности. Политическая система (государственные и негосударственные институты и нормы) формирует общественный порядок, активно влияет на общественные отношения путем установления социальных правил поведения и обеспечения их исполнения и соблюдения.

Общественный порядок в государстве представляет социально-правовую категорию, детерминированную базисом общества, установившуюся в результате соблюдения социальных норм систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей политической системой государства. Общественный порядок как социальную категорию, т. е. систему всех социальных связей и отношений, в законодательстве и литературе отличают от общественно-

⁵² Моль Р. Энциклопедия государственных наук. СПб., 1868. С. 251.

⁵³ Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 18.

⁵⁴ Бондарев Д. А., Фирсова Е. А. Сравнительный анализ дефиниций «общественная безопасность» и «общественный порядок» во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России // Рос. следователь. 2010. № 7. С. 40.

⁵⁵ Комментарий к Федеральному закону «О милиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М., 2012. С. 21.

го порядка в узком (специальном) смысле. Последний охватывает не всю систему урегулированных социальными нормами общественных отношений, а их часть, которые формируется в определенной сфере общественной жизни.

Необходимость вычленения понятия общественного порядка в узком смысле обусловлена многосторонностью и своеобразием общественных отношений, складывающихся в той или иной социальной сфере, наличием специальных правовых норм, регулирующих различные виды общественных отношений, установлением законодательством ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок как правовую категорию, а также существованием специальных функций по обеспечению общественного порядка и органов, реализующих эти функции.

М. И. Еропкин определял общественный порядок как обусловленную интересами всего народа и регулируемую нормами права, морали, правилами общежития и обычаями систему волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и иных прав граждан, укрепление народного достоинства, обеспечение общественного спокойствия, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений, организаций⁵⁶.

Другие авторы под общественным порядком как социально-правовой категорией понимали обусловленную потребностями общества систему урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся общественных местах в процессе общения людей. Целью этой системы было обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов предприятий, учреждений и организаций⁵⁷.

Сущность общественного порядка составляют необходимые, относительно устойчивые, закономерные внутренние связи, присущие общественному порядку, объединяющие воедино его элементы. Сущность общественного порядка является действительным его содержанием, под которым понимается система элементов, свойств общественного порядка

⁵⁶ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

⁵⁷ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник. М., 2001. С. 24.

и его функций. Общественный порядок характеризуется материальным, волевым и правовым содержанием⁵⁸.

Вопросами определения содержания общественного порядка занимались такие известные административисты, как М. И. Еропкин, К. С. Бельский, А. В. Серёгин. Значительный интерес в связи с этим вызывает позиция последнего, полагавшего, что «законодательство, предусматривающее ответственность за правонарушения и направленное на охрану общественного порядка, обеспечивает защиту от посягательств различных групп общественных отношений, которые по своему содержанию отвечают определенным признакам»⁵⁹.

По мнению А. В. Серёгина, первую группу образуют отношения, обеспечивающие состояние общественного спокойствия, согласованности и ритмичности наиболее значимых процессов и явлений, жизни и деятельности больших коллективов или групп людей или даже в целом населения городов, районов и других населенных пунктов. Вторую группу рассматриваемых общественных отношений образуют те из них, которые способствуют поддержанию личного спокойствия граждан и сложившегося благоприятного распорядка их жизни. Третья группа отношений, образующих сферу общественного порядка, включает те из них, которые обеспечивают соблюдение требований общественной нравственности об уважении чести и человеческого достоинства⁶⁰.

Резюмируя, автор приходит к выводу, что «общественный порядок в том его значении, в котором он рассматривается в праве, есть урегулированная нормами права и иными социальными нормами система общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»⁶¹.

Мы разделяем высказываемое в научной литературе мнение о комплексном характере общественного порядка⁶². В связи с этим по-

⁵⁸ Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 42.

⁵⁹ Серёгин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учеб. пособие. М., 1975. С. 15.

⁶⁰ Там же. С. 15–16.

⁶¹ Там же. С. 17.

⁶² См., напр.: Серёгин А. В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском общенародном государстве // Труды высшей школы МООН РСФСР. М., Вып. 8. 1963 ; Еропкин М. И. Указ. соч. С. 9–10 ; Административное право. Варшава, 1953. С. 16 ; *Bolesta S. Posyzja prawna mo w systemie orcanow PRZ.* Warszawa, 1972. S. 109.

лагаем, что в настоящее время можно говорить о том, что общественная нравственность является элементом (сферой, сегментом, частью) общественного порядка наряду с другими (порядок передвижения граждан в Российской Федерации, правила пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, охрана общественного порядка в особых условиях, безопасность дорожного движения, контроль за оборотом объектов лицензионно-разрешительной системы, охрана собственности).

Заслуживает внимания вопрос и о включении общественного благоустройства в качестве элемента общественного порядка. К. С. Бельский отмечал, что к общественному порядку относится осуществление компетентными органами обустройства общественных мест, благоприятствующих труду, отдыху и передвижению граждан⁶³. По мнению некоторых авторов, «решение задач в области благоустройства имеет непосредственную связь с общественным порядком и является в ряде случаев необходимой предпосылкой для успешного осуществления функций по его охране»⁶⁴. Считаем необходимым согласиться с мнением указанных ученых относительно значимости общественного благоустройства для достижения целей охраны общественного порядка.

Выделение подобных сфер общественного порядка обусловлено особенностями правовых и организационных мер защиты в отношении данных объектов.

Применительно к области общественной нравственности во взглядах зарубежных и отечественных полицейстов отчетливо прослеживается позиция относительно превалирования защитных мер государственной полицейской деятельности позитивной направленности над репрессивными и карательными.

Небезынтересным представляются взгляды полицейстов на место общественной нравственности в системе «полиции благосостояния». При этом следует отметить, что вопросы полиции нравственности в зарубежном и отечественном полицейском праве не оспаривались и считались неотъемлемой частью указанного вида полицейской деятельности.

По мнению Р. Моля, «полицейская деятельность в отношении духовной личности граждан имеет своим предметом развитие ума, охранение

⁶³ Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М., 2004. С. 253.

⁶⁴ Серёгин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. С. 20.

чувства нравственности, заботы о религиозном образовании и о развитии эстетического вкуса»⁶⁵.

Мюнхенский профессор Й. Пёцль в сочинении «Обзор лекций о полиции» («Grundriss zu Vorlesungen über Polizei, mit besonderer Rücksicht auf die neuere Polizeigesetzgebung Bayerns») в качестве ближайшей цели государственного попечения о благосостоянии указывал «споспешествование или содействие умственному и нравственному совершенствованию»⁶⁶.

Немецкий ученый Ф. Майер в книге «Основные начала административного права» («Grundsätze des Verwaltungs-Rechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames Deutsches Recht, sowie auf neuere Gesetzgebung und bemerkenswerthe Entscheidungen der obersten Behörden zunächst der Königreiche Preussen, Baiern, und Württemberg») делил право управления на две части, первая из которых содержит в себе публично-правовые отношения отдельных лиц с государством. К таким отношениям автор относил в том числе и различные ограничения «свободы личной и имущественной», устанавливаемые в интересах защиты общественной нравственности⁶⁷.

Г. Аренс в работе «Естественное право» («Naturrecht oder Philosophie des Rechts und des Staates auf dem Grunde des ethischen Zusammenhangs von Rechts und Cultur. II Band. Sechste Auflage») изложил точку зрения, согласно которой общественное публичное право определяет отношение государства к общественным сферам жизни. Оно выражается в праве верховного надзора и в праве регулирования. Рассматривая отношение государства к культурным сферам, ученый отметил отношение государства к публичной нравственности. Государство, по его мнению, должно принимать установления, способствующие ее развитию и охранению. К публичной нравственности он также причислял и призрение бедных⁶⁸.

Л. Штейн указывал, что понятие безнравственности столь же старо, как и сама история, но оно весьма разнообразно. В родовом быту существует почти исключительно родовая безнравственность, которая карается довольно жестоко. В сословном быту каждая корпорация вырабатывает свой особый нравственный строй и охраняет его посредством наказаний. Лишь в полицейском государстве рождается поня-

⁶⁵ Цит. по: Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль права. Одесса, 1875. С. 38.

⁶⁶ Там же. С. 52.

⁶⁷ Там же. С. 94.

⁶⁸ Там же. С. 110–111.

тие «преступление против нравственности», сначала выступающее как нравственное принуждение (всякого рода наказания за невоздержание, излишества). В новейшее время начинает господствовать положение, согласно которому запрещается и наказывается не сама по себе безнравственность, а лишь открытое, публичное оскорбление нравов⁶⁹. По его мнению, полиция нравственности относится к общему образованию, поскольку оно и есть то духовное развитие каждого отдельного лица, которое имеет своим содержанием уже не одну какую-либо определенную цель, но общее духовное развитие отдельного лица. Полиция нравственности возникает из задачи государства в предотвращении общественных опасностей с помощью просвещения⁷⁰.

Защита общественной нравственности, на взгляд Л. Штейна, по большей части было делом местных администраций.

Известный российский полицейист И. Е. Андреевский полагал, что полицейская деятельность государства должна осуществляться в интересах нравственного, религиозного, эстетического и умственного образования, формирующих духовное благосостояние человека. По его мнению, эффективная защита общественной нравственности возможна в случае наличия полного арсенала мер, направленных на обеспечение условий духовного благосостояния⁷¹. При этом у каждого человека имеется естественное стремление к достижению духовного благосостояния посредством развития своих человеческих способностей. Но условия, в которых находятся люди по отношению к достижению развития, весьма различны. Прежде всего, стремящийся к развитию человек находит помощь в своей семье и близких родственниках, поэтому условия для развития и различны, так как семьи в этом отношении представляют бесконечное разнообразие. Некоторые лица не имеют семьи. Некоторые семьи не только не представляют в этом отношении условий выгодных, но действуют отрицательно, разбивают возможность развития. Прилагая к лицам, вырастающим в подобных семьях, общий закон науки полиции, согласно которому человеку грозят опасности, его собственными силами непреодолимые, на помощь ему должна явиться полицейская деятельность государства. Государство не только вправе, оно обязано не быть равнодушным по отношению к тому, доставляет ли семья

⁶⁹ Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем. под ред. И. Е. Андреевского. СПб., 1874. С. 160.

⁷⁰ Там же. С. 157–158.

⁷¹ Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 1.

своему члену такие условия, при которых развитие его возможно, и если узнает противное, должно позаботиться о предоставлении ему таких условий своими государственными средствами, полицейской деятельностью общества и правительства⁷². По мнению полицейиста, обеспечение надлежащих условий нравственного воспитания может быть достигнуто с помощью эффективной полицейской деятельности государства. К числу основных направлений полицейской деятельности государства для обеспечения условий нравственного развития он относит такие, как:

- 1) надлежащая политика, осуществляемая правительством;
- 2) правительственный надзор за воспитанием малолетних;
- 3) удаление с помощью правительственных и общественных мер соблазнов, вредящих чистоте нравов;
- 4) принятие мер для исправления таких малолетних, которые в безнравственных или преступных поступках проявили слабое нравственное развитие и должны пройти надлежащую школу нравственности.

В. Ф. Дерюжинский также указывал полицию нравов среди других видов полицейской деятельности⁷³.

При изучении общественной нравственностивозникает вопрос, в каком отношении явления нравственного порядка могут быть предметом государственного управления. Ученый писал, что «государство как организованное общежитие, стремящееся к осуществлению разносторонних задач культурного развития, не может и не должно относиться равнодушно к общественной нравственности, уровень которой служит показателем большей или меньшей культуры данного общества. Государство не в силах оказывать прямое воздействие на индивидуальную нравственность, почему оно и не может брать на себя задачу нравственного воспитания своих граждан при помощи принудительных мер. Но оно вполне может оказывать косвенное воздействие на нравственность, влияя, с одной стороны, на ее факторы, с другой — на внешние проявления нравственных принципов. Нет сомнения, что одним из важнейших факторов нравственного развития индивидуума являются условия его воспитания и образования; следовательно, содействуя широкому развитию хороших воспитательных и образовательных учреждений, государство этим самым может содействовать нравственному воспитанию народа. С другой стороны, внутренние нравственные

⁷² Там же. С. 6.

⁷³ Дерюжинский В. Ф. Указ. соч. С. 286.

принципы выражаются во внешних поступках, действиях, и вот эти-то внешние проявления нравственности или безнравственности вполне доступны воздействию государства»⁷⁴.

В. Ф. Дерюжинский полагал, что государство может и должно бороться с безнравственными действиями. Все безнравственные действия, по его мнению, делились на две категории, что было обусловлено различием мер борьбы с ними государства. Действия (правонарушения), проистекающие из безнравственных взглядов и побуждений и нарушающие защищаемые законом блага, требовавшие юридической оценки со стороны государства, полицейст относил к уголовному праву. В область же полицейского права ученый включал изучение другой категории деяний безнравственных — именно тех, которые хотя и не нарушают сами по себе охраняемых законом благ, но имеют свойство при своем распространении вызывать опасность такого нарушения. Полиция нравов ведет борьбу не с самими безнравственными взглядами и принципами как таковыми, поскольку они выражаются во внешних действиях, оказывающих вред интересам отдельных лиц или целого общества. К органам полиции нравов он относил государство в лице государственных органов и общество⁷⁵.

Таким образом, термин «общественная нравственность» имеет двойственное понимание. С одной стороны, общественная нравственность является частью (сферой, сегментом) общественного порядка, которая в свою очередь выступает элементом более высокого порядка — общественной безопасности. Содержание общественной нравственности как части указанных сфер образуют составы правонарушений за безнравственные (антисоциальные) деяния, за которые предусматривается административная или уголовная ответственность. С другой стороны, общественная нравственность является одной из главных функций органов публичной власти государства, которые с помощью мер различной направленности (медицинских, правовых, социальных, педагогических и т. д.) реализуют одну из основных задач государства — обеспечение условий нравственного благосостояния общества в целом и конкретного индивидуума в частности.

По нашему мнению, приоритет в вопросах защиты принадлежит указанному направлению, поскольку его реализация в рамках государственного управления может быть достигнута с помощью надле-

⁷⁴ Там же. С. 287–288.

⁷⁵ Там же. С. 288.

жащей деятельности органов публичной власти государства. Эта деятельность должна быть направлена на устранение причин и условий существования безнравственных (антисоциальных) явлений и к их искоренению в будущем. Подобный подход должен способствовать обеспечению условий духовного и нравственного благосостояния.

В заключение сформулируем следующие выводы.

Формирование общественной нравственности происходило в рамках морали, возникшей в ходе исторического развития человеческого общества и являющейся атрибутом, характеризующим состояние общества и отражающим некие общие интересы, а также нравственности, находящей выражение в реальных общественных отношениях людей, реализующих моральные нормы в своем поведении.

В отличие от морали и нравственности как этических категорий, общественная нравственность — это правовая категория.

Общественная нравственность — именно та сфера, которая противостоит существованию в обществе поведенческих проявлений наиболее распространенных человеческих пороков и отвечает за защиту граждан от столкновения с ними в повседневной жизни. Ее можно определить как состояние общественных отношений, урегулированных нормами права, морали, иными социальными нормами, складывающимися главным образом в общественных местах и отражающих современную правоприменительную практику. Именно такое понимание необходимо для правильного формирования концепции и определения границ административно-правовой защиты в рассматриваемой области.

Концепция административно-правовой защиты общественной нравственности должна учитывать то, что она выступает одним из важных регулятивных инструментов в социальной, культурной, экономической и других сферах жизни общества.

Исторически именно с момента зарождения науки полицейского права произошло научное обоснование и закрепление тех задач государственной деятельности по защите общественной нравственности в рамках обеспечения условий духовного благосостояния, которые сегодня позволяют выделить их в отдельную функцию органов публичной власти.

Формирование современной концепции административно-правовой защиты общественной нравственности должно происходить с учетом наследия полицейстов, полагавших, что приоритет в рассматриваемой сфере следует отдавать мерам, направленным на обеспечение условий духовного благополучия граждан над репрессивными и карательными.

§ 2. Понятие, признаки и виды объектов административно-правовой защиты в сфере общественной нравственности и их закрепление в российском законодательстве

На рубеже XX–XXI вв. национальное государство как важный социально-правовой институт вступило в период глубокой трансформации. Столкнувшись с новыми вызовами (во многом инициированными глобализацией и ее социальными последствиями), главный из которых, возможно, состоит в необходимости разрешить фундаментальное противоречие между стремлением к устойчивому развитию и возрастанием различных рисков в современном мире, государственная власть пытается разработать новые модели управления обществом⁷⁶. К основным направлениям обновления государственной политики относится обеспечение защиты общественной нравственности.

Многополярность и многоаспектность современной жизни требует адекватных мер защиты общества. В этом контексте защита отношений в сфере общественной нравственности становится одним из ведущих социально-политических процессов последнего времени как на национальном уровне, так и на международной арене. Современную обстановку в рассматриваемой области можно охарактеризовать как сложную, при этом она имеет тенденцию к дальнейшему обострению. Президент России В. В. Путин, говоря о гармонизации отношений в воспитании молодежи, отметил: «В мире идет жесткая борьба за умы, за идеологическое и информационное влияние. С целью ослабить те или другие страны, создать для себя более выгодные конкурентные преимущества и в политике, и в экономике искусственно провоцируются конфликты, так или иначе связанные с национальными проблемами. Нам нужна постоянная системная работа, которая защитила бы страну, нашу молодежь от этих рисков. В такую работу должны включаться все: государственные и муниципальные структуры, общественные организации и, конечно, семья»⁷⁷. Это требует адекватной реакции государства по защите граждан от существующих угроз. Причем «положения отечественных законов призваны защищать не только объекты, обладающие какими-либо материальными характеристиками, но и те, что имеют непосредственное отражение в сознании субъекта, образуя одну из обширных сфер внутреннего, духовного и эмоционального мира человека. К ним относится нрав-

⁷⁶ Андреева И. А. Полицейская система Франции. С. 3.

⁷⁷ URL: http://ruskline.ru/news_rl/2014/07/04/idyot_zhyostkaya_borba_zh_uyy_zh_ideologicheskoy_e_iformacionnoy_vliyaniy/ (дата обращения: 02.10.2017).

ственность, представляющая собой сложный, многогранный феномен, исследуемый рядом гуманитарных наук»⁷⁸.

Разработкой подходов к определению объектов правовой защиты занимались зарубежные и отечественные полицейсты еще в XIX в.

Так, И. Т. Тарасов, характеризуя объекты полицейской защиты, указывал, что «характер мер безопасности предопределяется главнейшим образом теми причинами, которыми порождается тот или другой вид опасности. Опасность может иметь общее значение и частное. Однако такое различие не заключает в себе столь резко обособляющего признака, на основании которого можно было бы правильно разграничить и сгруппировать меры борьбы с обоими этими видами опасности. Например, измена, тайные политические общества и т. п. угрожают всей государственной безопасности, но они в то же время угрожают и безопасности частной; класс воров и мошенников посягает на имущество единичных лиц, но развитие этого класса угрожает и всему государству. То же следует сказать и относительно различия между опасностью общей и местной: ему также чужд резкообособляющий признак, вследствие чего и здесь трудно провести непреходимую границу, которую определял бы существенно отличный характер мер безопасности, принимаемых в том и другом случае. Так, относительно эпидемий и эпизоотий, хотя бы и местных, нередко принимаются меры не только местные, но и общегосударственные и даже международные. Аналогичное значение имеет также и различие опасности в зависимости от тех благ — жизнь, здоровье, свобода, честь, нравственность, имущество, — которым она угрожает или во многих случаях одна и та же опасность угрожает не одному, а нескольким из этих благ. Например, злоупотреблением печатным словом может быть одновременно причинен вред всем вышеперечисленным благам»⁷⁹.

Деятельность полиции направлена на упреждение трех видов опасности, которая исходит от: 1) людей, 2) их действий и 3) природы⁸⁰.

А. И. Елистратов полагал, что объектами защиты являются: 1) собственные силы человека; 2) вещи; 3) действия других людей. Собственные силы человека выступают объектом, поскольку правопорядок ограждает и защищает его, а также предоставляет возможность для человека невоз-

⁷⁸ Гогин А. А. К вопросу о защите нравственности как фундаментальной социальной ценности // История государства и права. 2015. № 13. С. 14–18.

⁷⁹ Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 131.

⁸⁰ Цит. по: Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, 1874. С. 160–161.

бранно проявлять свою самостоятельность⁸¹. Вещи как объекты защиты должны были именоваться публичными вещами. К таковым он относил финансовое или административное имущество (деньги, ценные бумаги, здания школ, казарм, больниц, крепости и т. д., предназначенные непосредственно для осуществления задач государственного управления) и вещи общего пользования (воздух, морская вода, судоходные реки, дороги, храмы, музеи, библиотеки)⁸². Действия других лиц как объект защиты он разделял на действия должностных лиц и действия граждан. Под деятельностью должностных лиц как объекта защиты он подразумевал функционирование органов публичной власти в целях реализации общественного интереса. Действия же граждан, по мнению ученого, могли состоять в уплате определенных денежных сумм, в предоставлении определенных вещей и в личных услугах⁸³.

В «Курсе государственной науки» Б. Н. Чичерин отдельную главу посвятил внутренним делам, к которым отнес в первую очередь охрану общественного порядка, общественной безопасности, благоустройства⁸⁴. «Известный русский правовед справедливо выделял те объекты полицейской охраны, которые требовали постоянного („круглосуточного“) надзора за ними, быстрого и своевременного реагирования компетентных органов на случаи противоправного посягательства на эти объекты, немедленной реакции на совершенное правонарушение в местах общественного значения»⁸⁵.

Н. Н. Белявский полагал, что объектами защиты являются не совершившиеся уже деяния, а возможные, вероятные. Следовательно, характер полицейских действий всегда по природе своей представляется не совсем определенным⁸⁶.

А. В. Серёгин, А. С. Ковальчук, А. М. Шериев и другие ученые в своих трудах затрагивали вопросы объектов административно-правовой защиты⁸⁷. Однако прикладных исследований по рассматриваемой про-

⁸¹ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1917. С. 129.

⁸² Там же. С. 130.

⁸³ Там же. С. 131.

⁸⁴ *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки : в 3 ч. Ч. 1. Общее государственное право. С. 453–454.

⁸⁵ *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 218–219.

⁸⁶ *Белявский Н. Н.* Указ. соч. С. 19.

⁸⁷ *Серёгин А. В.* К вопросу о понятии общественного порядка в советском общенародном государстве. С. 21–24 ; *Ковальчук А. С.* Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка и их применение органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид.

блеме не было. Как видим, ученые-юристы предпринимали попытки исследования проблем объектов правовой защиты, но эти работы не имели глубокого теоретического характера. Полагаем, сложность обособления и дифференциации общественной нравственности как объекта правовой защиты связана с некоторой противоречивостью данной категории, отсутствием устоявшихся мнений относительно ее роли и места среди других конструкторов.

Осознавая определенную пробельность теории правовой науки относительно указанных вопросов, К. С. Бельский предпринял попытку осмысления и характеристики всех объектов полицейской охраны. Он предложил «на основе критерия масштабности выделение по вертикали двух основных групп объектов полицейской охраны — комплексных и индивидуальных»⁸⁸. К комплексным объектам, по его мнению, относятся наиболее масштабные и обладающие всеобщностью (например, охрана общественного порядка включает в себя охрану собственности и т. д.). К индивидуальным объектам относятся предметно обособленные, принадлежащие конкретному собственнику или представляющие конкретного человека⁸⁹. Не умаляя ценности предложенной систематизации, следует отметить, что при таком подходе непонятно, является ли непосредственный объект правонарушения индивидуальным объектом полицейской охраны. Другим основанием деления объектов полицейской охраны К. С. Бельский предложил «...характер способов охраны объектов. Характер способа охраны объекта, рассматриваемый в связи с особенностями каждого охраняемого объекта, является основанием для деления объектов полицейской охраны на общие и специальные»⁹⁰. Критерием разграничения ученый считал методы полицейской деятельности. Для общих характерно применение общеизвестных и постоянно используемых методов, а для специальных — требующих более сложных приемов и средств полицейской деятельности⁹¹.

Отдавая должное мнению К. С. Бельского относительно характеристики и классификации объектов полицейской охраны, отметим, что его позиция нуждается в конкретизации и дальнейшей разработке.

наук. М., 2003 ; *Шериев А. М.* Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.

⁸⁸ *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 216.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Там же. С. 217.

⁹¹ Там же.

Конструкция защиты общественной нравственности включает в себя:

- нормативную определенность (закрепление в нормативном правовом акте);

- органы (систему органов) публичной власти, наделенные функциями защиты общественной нравственности;

- систему показателей, отчетности и централизованного сбора информации, отражающей состояние практики административно-правовой защиты общественной нравственности;

- специальные меры административно-правовой защиты общественной нравственности;

- наличие норм, предусматривающих юридическую ответственность за посягательство на охраняемые отношения;

- иные меры защиты общественной нравственности:

- а) меры, связанные с социальной адаптацией;

- б) меры, направленные на информирование граждан о негативных последствиях (правовых, медицинских, социальных и т. д.) антисоциальных явлений;

- в) меры, направленные на укрепление и защиту института семьи;

- г) запрет любых форм пропаганды и рекламы антисоциальных явлений;

- д) взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с общественностью (в том числе волонтерскими и добровольческими движениями и организациями);

- е) специализированную социальную помощь;

- ж) меры медицинской защиты общественной нравственности;

- з) меры религиозной защиты общественной нравственности.

Применительно к объектам полицейской защиты учеными-административистами выделяются и другие признаки. Так, К. С. Бельский полагал, что любой объект полицейской охраны должен обладать следующими признаками:

- 1) реально существовать независимо от воли и сознания граждан, представлять для личности, общества и государства определенную ценность, благо;

- 2) испытывать потребность в охране, быть защищенным от противоправных и иных действий, угроз любого характера;

- 3) подразумевать, что на него распространяется суверенитет государства, и его охрана является внутренним делом государства;

- 4) находиться во взаимодействии с субъектом полицейской деятельности (охраны), который устанавливает режим охраны объекта;

- 5) предусматривать нормами права;

- 6) иметь предметный характер⁹².

⁹² Там же. С. 209.

Таким образом, общественная нравственность как объект административно-правовой защиты подразумевает наличие социальных благ, признаваемых государством и защищаемых органами публичной власти, за посягательство на которые предусматривается возможность применения мер государственной защиты.

Характеризуя элементы конструкции административно-правовой защиты общественной нравственности, необходимо отметить, что одним из таковых является нормативная определенность.

Базовые положения закрепляются в конституциях государств, что позволяет изначально считать общественную нравственность объектом конституционно-правовой защиты. В конституциях находят отражение в первую очередь отношения, связанные с правами граждан, их обеспечением. Такие установленные на конституционном уровне отношения ориентированы на морально-нравственные установки общества и одновременно определяют вектор его развития. Например, статья 2 Конституции РФ провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Аналогичные нормы содержатся в ст. 16 Конституции Республики Хорватия⁹³, ч. 4 ст. 16 Конституции Чешской Республики⁹⁴, ч. 3 ст. 31 Конституции Польской Республики⁹⁵, ст. 13 Конституции Турецкой Республики⁹⁶, в ст. 49 Конституции Румынии⁹⁷, ст. 6 Конституции Ирландии⁹⁸.

Согласно ст. 49 Конституции Государства Кувейт соблюдение общественного порядка и уважение общественной нравственности является обязанностью всех жителей Кувейта⁹⁹.

Общественная нравственность как объект правовой защиты также закреплена в Конституции Кыргызской Республики 2010 г.¹⁰⁰, Кон-

⁹³ Конституции государств Европы : в 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 293.

⁹⁴ Там же. С. 494.

⁹⁵ Там же. С. 684.

⁹⁶ Там же. Т. 3. С. 213.

⁹⁷ Там же. С. 59.

⁹⁸ Там же. Т. 1. С. 779.

⁹⁹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 1: Западная Азия. М., 2010. С. 356–382.

¹⁰⁰ Там же. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 454–492.

ституции Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка 1978 г.¹⁰¹, Конституции Республики Сингапур 1959 г.¹⁰², Конституции Государства Бруней 1959 г.¹⁰³

Наряду с термином «нравственность» в конституциях в качестве объекта правовой охраны используются понятия «добрый нрав или добрые нравы», «общественная нравственность». «Добрый нрав» или «добрые нравы» — термин, определяемый в современной французской юриспруденции как «совокупность императивных норм социальной морали, возведенных в общественную этико-нравственную доктрину, которые подлежат соблюдению каждым членом общества, независимо от его религиозных, философских, политических и личных моральных убеждений»¹⁰⁴. Под понятием «добрые нравы» понимаются обычаи, принятые в государстве и возведенные в ранг общепринятых правил поведения, основой которых выступают правовые традиции Древнего Рима. По сути, данное понятие является синонимом «общественной нравственности».

Нормативное закрепление термина «добрые нравы» существует в современном законодательстве многих государств, например в Германии, Греции, Китае, Японии и т. д. По мнению М. Н. Кузнецова, данный термин взаимосвязан с понятием «публичный порядок»¹⁰⁵ и, по сути, речь идет о сходных правоотношениях.

В Конституции Финляндии предусматривается, что финские граждане имеют право публично и частным образом совершать религиозные обряды при условии соблюдения закона или добрых нравов, а также право согласно особым постановлениям, регулирующим этот вопрос, выходить из религиозной общины, к которой они принадлежат, и свободно вступать в другую. В закреплена возможность ограничения свободы слова, права печатать и публиковать рукописи и изображения без всяких предварительных ограничений, права собираться без предварительного разрешения для обсуждения общественных вопросов и по всякой иной законной причине и права образовывать общества в целях, не противных закону или добрым нравам¹⁰⁶.

¹⁰¹ Там же. С. 866–1021.

¹⁰² Там же. Т. 3: Дальний Восток. М., 2010. С. 675–782.

¹⁰³ Там же. С. 10–46.

¹⁰⁴ *Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона)* / пер. В. Н. Захватаева. Киев, 2006. С. 688.

¹⁰⁵ Кузнецов М. Н. О содержании понятия «публичный порядок» // *Нравственные императивы в праве*. 2011. № 2. С. 6.

¹⁰⁶ *Конституции государств Европы*. Т. 3. С. 303–370.

В Греции конституционный законодатель использует оба термина. Например, в ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Греция предусмотрено право граждан свободно развивать свою личность и участвовать в социальной, экономической и политической жизни страны при условии, что они не посягают на других, не нарушают Конституцию или добрые нравы. В части 2 ст. 13 закреплена возможность ограничения культовых обрядов в случае их посягательства на публичный порядок и добрые нравы. В соответствии с п. d ч. 3 ст. 14, если содержание публикации носит недостойный характер, посягающий на общественную нравственность, в указанных законом случаях может быть ограничена свобода слова и печати¹⁰⁷.

Вместе с тем при обсуждении проблем, связанных с защитой нравственности, необходимо учитывать то обстоятельство, что «Конституция закрепляет лишь основные принципы и базисные положения всех видов юридической ответственности, поэтому конституционные нормы подлежат дальнейшей конкретизации в отраслевом законодательстве»¹⁰⁸.

Наиболее важные нравственные установки, закрепленные в Конституции РФ, получили развитие в отраслевом законодательстве, в том числе административном.

Анализ современных федеральных законов показывает, что конституционное требование о защите нравственности прямо сформулировано в 31 федеральном законе, а также в ряде законов субъектов Российской Федерации¹⁰⁹.

С определенной долей условности основания закрепления в российском законодательстве общественной нравственности можно систематизировать по группам.

1. Общественная нравственность указывается в качестве цели защиты вместе с основами конституционного строя, здоровьем, правами и законными интересами других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства. Эту группу образует ряд нормативных правовых актов, среди которых можно выделить: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ) «О Конституционном Суде Российской Феде-

¹⁰⁷ Там же. Т. 1. С. 647–650.

¹⁰⁸ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 48.

¹⁰⁹ Например, в соответствии со ст. 1.1 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях задачей законодательства об административных правонарушениях является в том числе защита общественной нравственности. URL: http://tgrt.ru/zakonodatelstvo/kodeks_respubliki_tatarstan_ob_administrativnyh_pravonarusheniyah/ (дата обращения: 21.03.2018).

рации» (ст. 55)¹¹⁰, Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 169), Жилищный кодекс Российской Федерации (ч. 3 ст. 1), Семейный кодекс Российской Федерации (ч. 4 ст. 1), Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 9)¹¹¹, Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 14, ч. 6. ст. 24.2)¹¹², Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 25.10)¹¹³, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г.) «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ч. 1 ст. 45)¹¹⁴, Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 261-ФЗ) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ч. 1 ст. 1)¹¹⁵, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ (в ред. Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 121-ФЗ) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ч. 1 ст. 1)¹¹⁶, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ) «О персональных данных» (ч. 1 ст. 12)¹¹⁷.

2. Общественная нравственность закрепляется в качестве объекта правонарушений.

Например, глава 25 УК РФ предусматривает меры уголовной ответственности за преступления против здоровья населения и общественной нравственности. Посягающими на общественную нравственность следует считать преступления, предусмотренные в следующих статьях УК РФ: ст. 228 «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений,

¹¹⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1994. № 13, ст. 1447.

¹¹¹ Там же. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448.

¹¹² Там же. 1997. № 39, ст. 4465.

¹¹³ Там же. 1996. № 34, ст. 4029.

¹¹⁴ Там же. 1998. № 2, ст. 219.

¹¹⁵ Там же. 1995. № 48, ст. 4553.

¹¹⁶ Там же. 2007. № 1 (ч. 1), ст. 7.

¹¹⁷ Там же. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3451.

содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества»; ст. 228¹ «Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества»; ст. 228² «Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ»; ст. 240 «Вовлечение в занятие проституцией» и т. д.

Статья 1.2 КоАП РФ к задачам законодательства об административных правонарушениях относит защиту общественной нравственности, а глава 6 предусматривает общественную нравственность в качестве объекта административных правонарушений. К числу таковых можно отнести составы правонарушений, предусмотренных КоАП РФ в: ст. 6.8. «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества»; ст. 6.9. «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ»; ст. 6.11. «Занятие проституцией»; ст. 6.12. «Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией» и т. д.

Следует отметить, что подобная задача об административных правонарушениях сформулирована в законодательстве впервые. Ранее Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹¹⁸, принятые 23 октября 1980 г., и КоАП РСФСР, вступивший в действие с 1 января 1985 г., такой задачи не предусматривали.

3. Нормативные правовые акты, закрепляющие ограничения в связи с наличием судимости за совершение преступлений против общественной нравственности.

Статья 331 Трудового кодекса РФ содержит запрет на допуск к педагогической деятельности лиц, имеющих или имевших судимость, подвергавшихся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям), в том числе за преступления против здоровья населения и общественной нравственности. В статье 127 Семейного кодекса РФ го-

¹¹⁸ URL: <http://www.pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss3618.htm> (дата обращения: 21.03.2018).

ворится, что усыновителями не могут быть лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям), в том числе за преступления против общественной нравственности.

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 315-ФЗ) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹¹⁹ не допускается государственная регистрация физического лица в качестве индивидуального предпринимателя, который намерен осуществлять отдельные виды предпринимательской деятельности (ч. 4 ст. 22.1), и не допускается в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей внесение изменений, касающихся сведений об индивидуальном предпринимателе, связанных с изменением кодов по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ч. 5 ст. 22.2), в случае, если данное физическое лицо имеет или имело судимость, подвергалось уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям), в том числе за преступления против здоровья населения и общественной нравственности.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 359-ФЗ) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹²⁰ в ч. 2.1 ст. 11 закрепляет полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по принятию решения о допуске или недопуске к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних лиц, имевших судимость.

4. Нормы Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹²¹, предусматривающие возможность установления такового в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест

¹¹⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2001. № 33 (ч. 1), ст. 3431.

¹²⁰ Там же. 1999. № 26, ст. 3177.

¹²¹ Там же. 2011. № 15, ст. 2037.

лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228³, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234¹ УК РФ (п. 4 ч. 1 ст. 3). В отношении данной категории лиц административный надзор устанавливается, если лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Также административный надзор устанавливается судом в отношении лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, независимо от наличия оснований (ч. 2.1 ст. 3).

5. Нормативные правовые акты, предусматривающие отказ в государственной регистрации организации, если ее наименование оскорбляет нравственность.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 23.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ) «О некоммерческих организациях»¹²² и п. 6 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ) «Об общественных объединениях»¹²³ в государственной регистрации некоммерческой организации или общественного объединения может быть отказано, если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

6. Нормативные правовые акты, которые направлены на защиту нравственности несовершеннолетних.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹²⁴ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относится выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности (ч. 3 ст. 14).

¹²² Там же. 1996. № 3, ст. 145.

¹²³ Там же. 1995. № 21, ст. 1930.

¹²⁴ Там же. 1998. № 31, ст. 3802.

В Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 179-ФЗ) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹²⁵ сформулировано понятие информационной безопасности детей; конкретизированы виды информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей; изложен порядок классификации информационной продукции; определены государственные органы и общественные объединения, полномочные осуществлять надзор и контроль за соблюдением данного законодательства. Установлены требования для экспертов, осуществляющих проведение экспертизы информационной продукции (п. 1 ч. 5 ст. 17).

Проведенный анализ позволяет увидеть, что законодатель, устанавливая нравственность в качестве объекта административно-правовой защиты, не определился с его понятием и содержанием. Отчасти это связано с многоаспектностью рассматриваемого термина. В связи с этим возникает необходимость определения содержания общественной нравственности как объекта административно-правовой защиты. Это в свою очередь требует изучения положений медицинских, антропобиологических, психологических и социологических теорий отклоняющегося поведения. Ю. Ю. Комлев указывает, что «теории девиантности все чаще используются в научных исследованиях и практических программах превенции преступности и других форм социального неблагополучия. Однако многие специалисты имеют весьма фрагментарное представление о теоретическом наследии ученых... Между тем социологические теории девиантности как традиционные модернистские, так и постмодернистские, а также концепции и подходы, созданные в рамках современной антропобиологии и психологии, существенно обогащают исследовательский арсенал, дополняя друг друга»¹²⁶.

Социология под отклонениями понимает социальные явления, которые представляют реальную угрозу физическому и социальному выживанию человека в данной социальной среде, ближайшем окружении, коллективе, нарушение процесса усвоения и воспроизводства норм и ценностей, а также саморазвития и самореализации в том обществе, к которому человек принадлежит.

В медицине девиантное поведение — отклонение от принятых в данном обществе норм межличностных взаимодействий: действий, поступ-

¹²⁵ Там же. 2011. № 1, ст. 48.

¹²⁶ Комлев Ю. Ю. Теории девиантного поведения : учеб. пособие. Казань, 2013. С. 9–10.

ков, высказываний, совершаемых как в рамках психического здоровья, так и в разных формах нервно-психической патологии, особенно пограничного уровня.

В психологии таковым является отклонение от социально-психологических и нравственных норм, представленное либо как ошибочный антиобщественный образец решения конфликта, проявляющееся в нарушении общественно принятых норм либо в ущербе, нанесенном общественному благополучию, окружающим и себе.

С учетом существующих в различных науках подходов имеются и разнообразные классификации отклоняющегося поведения. В связи с этим высказывается предположение о том, что в рамках общей теории девиантности созрела необходимость в разработке междисциплинарной классификации девиантного поведения¹²⁷. При этом междисциплинарная классификация должна стать «теоретическим каркасом», способствующим разграничению типов, видов и клинических форм отклоняющегося поведения, что позволит правоведам, юристам, криминалистам, социологам, психологам, педагогам и другим специалистам методически верно проводить научные исследования, а на основе учета механизмов тех или иных видов девиантного поведения (эндогенных, психопатологических, психосоциальных) и степени его опасности для общества осуществлять отбор адекватных средств и методов воздействия на девиантную личность и группу¹²⁸.

Девиантное поведение можно определить как отклоняющееся от наиболее распространенных, общепринятых и устоявшихся норм и правил поведения в обществе. Оно устраняется с помощью применения позитивных (меры, не связанные с принуждением, например, лечение, пропаганда, помещение в социальные учреждения и т. д.) и негативных (освидетельствование, применение наказаний) мер.

Р. К. Мертон в рамках своей теории структурного функционализма создал одну из первых социологических классификаций поведенческих реакций человека. В его модели представлены 5 способов адаптации индивидуума к условиям, существующим в обществе, каждый из которых характеризуется тем, одобряет ли индивидуум цели общества и средства достижения обществом этих целей (часть из этих реакций — по сути, типы девиантного поведения):

¹²⁷ Змановская Е. В. Психология девиантного поведения: структурно-динамический подход : дис. ... д-ра психол. наук. СПб., 2006. 450 с.

¹²⁸ Майсак Н. В. Матрица социальных девиаций: классификация типов и видов девиантного поведения // Современные проблемы науки и образования. 2010. № 4. С. 78–86.

- 1) конформизм — подчинение целям и средствам достижения целей общества;
- 2) инновация — подчинение целям общества, но не средствам их достижения;
- 3) ритуализм — цель отбрасывается как недостижимая, но следование традициям остается;
- 4) ретреатизм — уход из общества, несогласие с целями и средствами достижения целей;
- 5) мятеж — попытка ввести новый социальный порядок, меняются и цели, и средства¹²⁹.

На наш взгляд, классификация девиантных поступков, предложенная Р. К. Мертон, наиболее удачна из всех разработанных. В соответствии с его концепцией, девиация возникает в результате аномии, разрыва между культурными целями и социально одобряемыми средствами их достижения. Четвертая реакция, названная бегством от действительности (ретреатизм), наблюдается в случае, когда человек одновременно отвергает цели и социально одобряемые средства их достижения. Яркими представителями ретреатизма выступают становятся маргиналы: бродяги, пропойцы, проститутки, душевнобольные, наркоманы и т. п.

Существуют подобные подходы к классификации девиантного поведения. Одним из первых такую классификацию в 60-е г. XX в. предложил американский социолог Г. Беккер. Он разделил отклонения на первичные и вторичные. Первичные отклонения — отклоняющееся поведение личности, которое в целом соответствует культурным нормам. В этом случае отклонения незначительны и не наносят заметного ущерба обществу и личности, хотя и могут быть широко распространены, девиация остается в рамках социальной роли (например, переход улицы в неположенном месте). Вторичные отклонения наносят заметный ущерб социальным отношениям и обществу как системе и поэтому однозначно классифицируются как девиации. Такое поведение требует применения юридических санкций¹³⁰.

В. В. Ковалёв в своей классификации выделил три типа девиаций:

- 1) социально-психологические: антидисциплинарное поведение; асоциальное; противоправное; аутоагрессивное;
- 2) клиничко-психопатологические: патологические и непатологические;

¹²⁹ Мертон Р. К. Социальная структура и аномия // Социология преступности (Современные буржуазные теории) / пер. с фр. Е. Д. Самарской. М., 1966. С. 299–313.

¹³⁰ Там же.

3) личностно-динамические: реакция, развитие и состояния¹³¹.

Ф. Патаки предлагает следующую классификацию:

1) «ядро» девиантного поведения (стойкие формы): алкоголизм; проституция; наркомания; самоубийство;

2) «преддевиантный синдром» — комплекс симптомов, приводящих человека к стойким формам девиантного поведения: аффективный тип поведения; семейные конфликты; агрессивный тип поведения; ранние антисоциальные формы поведения; отрицательное отношение к учебе; низкий уровень интеллекта¹³².

Ц. П. Короленко и Т. А. Донских была предложена иная классификация поведенческих девиаций:

1) нестандартное поведение — действия, выходящие за рамки социальных стереотипов поведения, но играющие позитивную роль в развитии общества;

2) деструктивное поведение:

— внешнедеструктивное — направленное на нарушение социальных норм;

— аддитивное — использование каких-то веществ или специфической активности с целью ухода от реальности и получения желаемых эмоций;

— антисоциальное — нарушение законов и прав других людей;

— внутридеструктивное — направленное на дезинтеграцию самой личности: суицидное, конформистское, нарциссическое, фанатическое, аутическое поведение¹³³.

В. Н. Иванов выделяет два уровня девиаций по уровню опасности для человека и общества:

1) докриминогенный уровень — мелкие проступки, нарушение норм морали, правил поведения в общественных местах, уклонение от общественно полезной деятельности, употребление алкогольных, наркотических, токсических средств, разрушающих психику, и другие формы поведения, не представляющие серьезной общественной опасности;

2) криминогенный уровень — действия и поступки, выражающиеся в преступных уголовно наказуемых деяниях¹³⁴.

¹³¹ Ковалёв В. В. Психиатрия детского возраста. Руководство для врачей. М., 1981. 607 с.

¹³² Патаки Ф. Некоторые проблемы отклоняющегося (девиантного) поведения // Психологический журнал. Т. 8. № 4. 1987. С. 92–102.

¹³³ Короленко Ц. П., Донских Т. А. Семь путей к катастрофе : деструктивное поведение в современном мире. Новосибирск, 1990. С. 5–6.

¹³⁴ Иванов В. Н. Девиантное поведение: причины и масштабы // Социально-политический журнал. 1995. № 2. С. 47–57.

Ю. А. Клейберг определяет три основные группы девиаций:

- 1) негативные (например, употребление наркотиков);
- 2) позитивные (социальное творчество);
- 3) социально-нейтральные (попрошайничество)¹³⁵.

В. Д. Менделевич отмечает, что преступное и делинквентное поведение носит антисоциальный характер, а отражающее аномалии характера аморальное поведение — асоциальный, лишь предрасполагая к совершению делинквентных и криминальных проступков¹³⁶.

С. А. Беличева среди различных форм социальной дезадаптации и асоциального поведения выделяет докриминогенный уровень и криминогенные проявления. Она дифференцирует социальные отклонения по степени их общественной опасности (социально одобряемое, социально нейтральное, просоциальное, асоциальное и антисоциальное), а также по содержанию и целевой направленности (корыстная направленность; агрессивная ориентация и социально пассивный тип)¹³⁷.

Обобщая разные типологии поведенческих девиаций, Е. В. Змановская устанавливает три основные группы отклоняющегося поведения:

1) антисоциальное (делинквентное) — противоречащее правовым нормам, угрожающее социальному порядку и благополучию окружающих людей;

2) асоциальное (аморальное) — уклоняющееся от выполнения морально-нравственных норм, угрожающее благополучию межличностных отношений;

3) аутодеструктивное (саморазрушительное) — суицидальное, фанатическое, аутическое, виктимное, рискованное поведение, пищевая зависимость, химическая зависимость и т. д.¹³⁸

Полагаем, что для определения содержания и пределов защиты общественной нравственности классификация девиантного поведения должна осуществляться в зависимости от вида нарушаемой нормы и негативных последствий отклоняющегося поведения. Необходимо отметить, что данная классификация должна содержать четыре группы:

1) аморальное (антиобщественное) поведение можно охарактеризовать как уклоняющееся от общепринятых норм и правил поведение, не содержащее признаков противоправных деяний;

¹³⁵ Клейберг Ю. А. Психология девиантного поведения : учеб. пособие для вузов. М., 2001. С. 160.

¹³⁶ Менделевич В. Д. Психология девиантного поведения : учеб. пособие. М., 2005. С. 77.

¹³⁷ Беличева С. А. Основы превентивной психологии. М., 1993. С. 23–24.

¹³⁸ Змановская Е. В. Девиантология. Психология отклоняющегося поведения : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. 2-е изд., испр. М., 2004. С. 14.

2) асоциальное поведение представляет собой такие нарушения указанных правил, за которые предусматривается юридическая ответственность;

3) антисоциальное поведение — это стойко повторяющееся поведение, которое характеризуется систематичностью совершения однородных правонарушений, сопровождающихся, как правило, сопутствующими заболеваниями, и способствует постепенной дезадаптации лица, ведущего подобный образ жизни;

4) аутодеструктивное поведение предусматривает наличие саморазрушающего поведения. В основе такого деления лежат два критерия: вид нарушаемой нормы и вред, причиняемый конкретным видом девиантного поведения себе и окружающим.

Свидетельством правильности избранного подхода в классификации девиантного поведения является и позиция законодателя. Так, в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹³⁹ антиобщественное поведение определяется как не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц.

Таким образом, современная наука располагает большим количеством различных типологий и классификаций девиантного поведения, ни одна из которых не является универсальной. «В социально-психологических классификациях, в зависимости от предпочтений автора и его принадлежности к определенной научной школе, делается акцент либо на некоторых основных типах или на наиболее распространенных видах, либо на клинических формах девиантного поведения. Это происходит потому, что ученые используют различные подходы к разграничению нормы и девиации; прибегают к выделению различных оснований для выделения типов и групп девиаций. Исследователи подчеркивают, что девиантное поведение всегда располагает такими зонами, которые смешиваются и могут быть отнесены как к нормальным, так и к болезненным проявлениям, так как нормы в обществе со временем меняются; различные слои населения могут выражать противоречивые точки зрения по поводу нормативности или девиантности некоторых типов поведения (например, курения или убийства во время войны)»¹⁴⁰. При этом практически все авторы выделяют антисоциальное (противоправное, делинквентное) поведение, за кото-

¹³⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 26 (Ч. I), ст. 3851.

¹⁴⁰ *Майсак Н. В.* Указ. соч.

рое предусмотрена юридическая ответственность и которое реально угрожает обществу и благополучию окружающих людей.

Административно-правовая защита общественной нравственности есть не что иное, как защита от антисоциального (делинквентного, противоправного) девиантного поведения. Антисоциальное поведение и явления, его образующие, входят в содержание понятия «общественная нравственность» как объекта административно-правовой защиты. Административно-правовая защита общественной нравственности осуществляется в отношении поведенческих проявлений антисоциальных явлений.

Следует отметить, что полицейстами в XIX в. предпринимались попытки определить перечень антисоциальных явлений, образующих содержание полицейской деятельности по защите общественной нравственности. По мнению В. Ф. Дерюжинского, объектами полиции нравов были пьянство и половое распутство или проституция¹⁴¹.

И. Е. Андреевский полагал, что многие соблазны, разрушающие нравственный порядок, мешающие нравственному развитию общества и нередко представляющие главную причину нравственного падения отдельных лиц, могут быть удалены надлежащей полицейской деятельностью общества и правительства. К этому он относил соблазны от: 1) проституток; 2) безнравственных сходов на общественных балах, в трактирных заведениях и т. п.; 3) безнравственных общественных представлений; 4) пьянства; 5) игорных домов, азартных игр и лотерей; 6) дурного обращения с нанимаемой прислугой; 7) жестокого обращения с животными¹⁴².

Немецкий полицейист Л. Штейн к объектам полиции нравственности относил блудодеяния, публичное невоздержание (пьянство и т. д., азартные игры, народные праздники, жестокое обращение с животными)¹⁴³.

В содержание общественной нравственности входят виды антисоциального поведения. К существенным признакам, характерным для всех его видов, можно отнести:

- закрепленную правовыми нормами административного или уголовного законодательства ответственность за совершение антисоциальных явлений;
- возможность нанесения реального ущерба себе или окружающим;
- многократность, длительность;
- наличие медицинских заболеваний, сопровождающих данное поведение (например, согласно Международной классификации болезней

¹⁴¹ Дерюжинский В. Ф. Указ. соч. С. 288.

¹⁴² Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 11.

¹⁴³ Штейн Л. Указ. соч. С. 160.

МКБ-10 наркомания и алкоголизм относятся к психическим расстройствам и расстройствам поведения, связанным с употреблением психоактивных веществ (F10-F19)¹, половые болезни относящихся к инфекциям, передающимся преимущественно половым путем (A50-A64)¹, педикулез и другие эпидемические заболевания, характеризующие бродяжничество, относятся к инфестациям (B85-B89)¹;

— социальную дезадаптацию лица, ведущего подобный образ жизни.

В соответствии с приведенными признаками к числу антисоциальных явлений, образующих содержание нравственности как объекта административно-правовой защиты, следует отнести пьянство и алкоголизм, наркоманию, бродяжничество и попрошайничество, проституцию.

Приведенные признаки позволяют отграничить антисоциальное поведение от других видов девиаций. Наличие полного набора признаков свидетельствует не только об отнесении того или иного поведения к антисоциальному, но и означает, что оно представляет угрозу для общества и требует ответных защитных административно-правовых мер со стороны государства в лице органов публичной власти.

Ярким свидетельством реальности угрозы антисоциальных явлений являются медицинские заболевания, их характеризующие.

Антисоциальное поведение в зависимости от норм, предусматривающих ответственность, можно разделить на антисоциальное, требующее применения административно-правовых мер защиты, и антисоциальное, требующее применения уголовно-правовых мер защиты. Ранее в КоАП РСФСР правонарушения, посягающие на общественную нравственность, были сгруппированы в главе 13, которая предусматривала ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок. Региональное законодательство об административных правонарушениях, нормы, закрепляющие ответственность за правонарушения в рассматриваемой сфере, относит к правонарушениям, посягающим на общественный порядок¹⁴⁴. В зарубежном законодательстве в некоторых случаях административная ответственность за правонарушения в сфере общественной нравственности также предусматривается в главе об ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок¹⁴⁵.

В административно-правовой литературе отмечается, что не лишено целесообразности деление административных правонарушений на одно-,

¹⁴⁴ Кодекс Омской области об административных правонарушениях : закон Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2006. № 2(47), ст. 2936.

¹⁴⁵ См., напр.: Глава 20 Кодекса Туркменистана об административных правонарушениях. URL: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=4878> (дата обращения: 21.03.2018).

двух- и даже трехобъектные¹⁴⁶. Первые причиняют ущерб одному объекту, а вторые и третьи — нескольким.

По нашему мнению, все правонарушения, посягающие на общественные отношения в сфере общественной нравственности, являются трехобъектными.

Не обладающие обязательными признаками состава правонарушений в сфере общественной нравственности и не оказывающие влияния на их квалификацию факультативные объекты — общественный порядок и здоровье населения — имеют немаловажное юридическое значение.

В связи с изложенным и учитывая родовую принадлежность, считаем целесообразным в рамках КоАП РФ выделить самостоятельную главу «Административные правонарушения, посягающие на общественную нравственность». Содержание данной главы должны образовывать административные правонарушения, родовым объектом которых выступает общественная нравственность.

Рассмотрение понятия, признаков и видов объектов административно-правовой защиты в сфере общественной нравственности позволяет сделать следующие выводы.

Общественная нравственность как объект административно-правовой защиты подразумевает наличие социальных благ, признаваемых государством и защищаемых органами публичной власти, за посягательство на которые предусмотрена возможность применения мер государственной защиты и административной ответственности.

Необходимыми условиями эффективной административно-правовой защиты общественной нравственности являются ее конституционализация в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а также предупреждение и минимизация угроз. Конституционное требование о защите нравственности прямо сформулировано в 31 федеральном законе. Их анализ показывает, что в зависимости от целевой направленности норм, регулирующих защиту общественной нравственности, данные законы можно разделить на шесть групп: в первой группе общественная нравственность указывается в качестве цели защиты вместе с основами конституционного строя, здоровьем, правами и законными интересами других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства; в законах второй группы общественная нравственность закрепляется в качестве объекта, на который посягает правонарушение; третью группу составляют нормативные правовые акты, устанавливающие ограничения в связи с наличием

¹⁴⁶ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 50.

судимости за совершение преступлений против общественной нравственности; в четвертую группу включены нормы, предусматривающие возможность установления административного надзора за лицами, совершившими преступления и административные правонарушения, посягающие на общественную нравственность; в пятую группу входят нормативные правовые акты, предусматривающие отказ в государственной регистрации организации, если его наименование оскорбляет нравственность; шестую группу составляют нормы законодательства, направленные на защиту нравственности несовершеннолетних.

Изучение норм федерального законодательства о защите общественной нравственности показывает, что законодатель, устанавливая нравственность в качестве объекта административно-правовой защиты, не определился с содержанием и пределами ее защиты. Это обстоятельство является существенным препятствием реализации потенциала применения соответствующих административно-правовых мер ее защиты. Данный дисбаланс в нормативном правовом регулировании приводит к конфликту в правоприменительной практике, проявляющемуся в невозможности использования мер административно-правовой защиты при наличии угроз общественной нравственности.

§ 3. Понятие, содержание и особенности административно-правовой защиты общественной нравственности

И. Е. Андреевский в XIX в. так определял состояние государственной политики в области защиты общественной нравственности: «До сих пор полное согласование начал государственной политики и требований нравственности еще не осуществилось и остается в области желаний и надежд. Все большее и большее согласование этих начал будет вести к усовершенствованию целого строя государственных учреждений. Учреждения государственные, разрушительно действующие на убеждения человека о его личности и равенстве с другими, разрушительно действуют и на народную нравственность. Оттого поле для реформ в этом смысле представляется еще весьма обширным»¹⁴⁷.

Тезис известного полицейиста в полной мере характеризует и современное состояние дел в рассматриваемой области. Свидетельством этого является проект Федерального закона № 90051824-3 «О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиове-

¹⁴⁷ Андреевский И. Е. Указ. соч. Т. 2. С. 9–10.

щения в Российской Федерации», внесенный в 2000 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии со ст. 4 проекта предполагалось, что деятельность Совета направлена на защиту нравственности. В 2009 г. постановлением № 1581-5 Государственной Думы РФ законопроект был отклонен.

Заключением по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 90051824-3 «О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации» Общественная палата Российской Федерации не поддержала данный законопроект, обосновывая это тем, что «как понятие сугубо этическое, нравственность не может регулироваться государством. Исполнение требований морали должно санкционироваться лишь формами духовного воздействия (общественной оценки, одобрения или осуждения). Стремление определять нравственность нормами, исходящими от государства, характерно только для теократических и тоталитарных государств. В Российской Федерации, которая в соответствии с Конституцией РФ является светским и демократическим государством с гарантированным политическим и идеологическим многообразием (ст. ст. 1, 13, 14 Конституции РФ), подобного рода регулирование недопустимо»¹⁴⁸.

На наш взгляд, подобные аргументы выглядят несколько неубедительно в силу сложившихся подходов к обеспечению защиты государством общественной нравственности. Суть ее заключается в том, что государство не вправе воздействовать на внутренний мир и установки (мораль) человека, но оно не может и не должно оставаться безучастным к их внешним проявлениям. Такие взгляды сложились в отечественной науке еще несколько столетий назад. Князь Е. Н. Трубецкой в конце XIX в. писал: «Содержанием права является исключительно внешняя свобода лица. Содержанием нравственности является добро, или благо, причем требования добра могут касаться как сферы внутренних, так и внешних проявлений нашей свободы, как действий лица, так и его настроений»¹⁴⁹. Он уподоблял право и нравственность двум пересекающимся окружностям, имеющим некую общую область — сферу пересечения, в которой предписания их совпадают. Сфе-

¹⁴⁸ *Заключение* по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 90051824-3 «О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации»: письмо Общественной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2007 г. № ОП-2/1492 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁹ *Энциклопедия права*. Проф. Университета св. Владимира кн. Е. Н. Трубецкого. Изд. студ. Я. Щавинского. Chalidze Publications. New York, 1982. С. 38.

рой такого пересечения права и нравственности, по его мнению, являлись как раз внешние проявления последней, на которые государство должно воздействовать с помощью права.

В качестве пробелов следует отметить, что законопроект не давал юридического определения таких понятий, как «нравственность», «защита общественной нравственности».

Основные функции, формы и методы защиты общественной нравственности от существования в обществе поведенческих проявлений наиболее распространенных человеческих пороков (антисоциальных явлений) зависят не только от их видов и массовости, но и от общества, господствующих в нем политических, нравственных, юридических взглядов, уровня культуры и социально-экономического развития. Противодействие нарушениям общественной нравственности осуществляют различные органы публичной власти, общественные и религиозные объединения, средства массовой информации.

Использование правовых мер для защиты прав и свобод граждан представляет наиболее древнее и распространенное средство их охраны. Однако применительно к общественной нравственности приоритет данной формы всегда подвергался серьезным сомнениям, поскольку традиционно преимущество в «лечении социальных болезней» принадлежало и принадлежит мерам защиты различной направленности. Это связано главным образом с тем, что применение лишь репрессивных мер за совершение правонарушений в области общественной нравственности показало свою несостоятельность в противодействии антисоциальному поведению. Другим обстоятельством, свидетельствующим о приоритете комплексного подхода над применением юридических санкций в защите общественной нравственности, являются распространившиеся в обществе глубокие представления о подлинных причинах антисоциального поведения.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

В юридической литературе и в законодательстве широко используются понятия «охрана прав», «правовая охрана», «защита прав» и «правовая защита». Но единой точки зрения среди ученых и законодателей по разграничению этих близких, но не тождественных понятий не существует. Данные термины часто употребляются произвольно, без четкого смыслового различения. По нашему мнению, их смешение недопустимо, особенно в нормативных правовых актах.

Возможно, одна из причин отождествления указанных понятий — филологическая, истоки которой уходят в прошлое. Изначально эти

слова были синонимами. В Толковом словаре В. И. Даля, например, «защищать, защитить что, кого, оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду»¹⁵⁰; «охранять, охранить что, кого, стеречь, беречь, оберегать, сторожить, караулить; боронить, защищать, безопасить, крыть, отстаивать, заступать, застаивать, держать в целости, сохранны, спасать»¹⁵¹.

Современные словари содержат похожие трактовки рассматриваемых понятий, однако полностью их уже не отождествляют. В юридической энциклопедии Л. В. Тихомировой и М. Ю. Тихомирова «защита» определяется как «предусмотренная национальным законодательством комплексная система мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации субъективных прав, включающая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические и другие средства и мероприятия, а также самозащиту гражданских прав»¹⁵², а охрана трактуется как «функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер»¹⁵³. Новая российская энциклопедия дает понятие охраны как «совокупности отдельных мер и комплексных мероприятий, направленных на сохранение, предотвращение противоправных действий. В Российской Федерации охрана подразумевает использование организационных, административных мероприятий, правовых, технико-производственных, научно-исследовательских и иных механизмов для поддержания и рационализации использования подлежащих охране объектов»¹⁵⁴. При этом правовую защиту авторы данного издания отождествляют с судебной¹⁵⁵. Словарь русского языка под термином «защита» понимает ограждение от посягательства, нападения¹⁵⁶, а «охранять» значит ограждать, защищать кого-либо, что-либо от чьих либо нападений,

¹⁵⁰ *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М., 1989. Т. 1. С. 668.

¹⁵¹ Там же. Т. 2. С. 774.

¹⁵² *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб. М., 2007. С. 338.

¹⁵³ Там же. С. 193.

¹⁵⁴ *Новая российская энциклопедия.* М., 2013. Т. XII (2). С. 124.

¹⁵⁵ Там же. М., 2009. Т. VI (1). С. 444.

¹⁵⁶ *Словарь русского языка.* М., 1986. Т. I. С. 598.

посягательств, враждебных действий и т. п.¹⁵⁷ По словарю С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой «защитить» означает: «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности»¹⁵⁸, а «охранять» — «оберегать, относиться бережно»¹⁵⁹.

Таким образом, слова «охрана» и «защита» в некоторых случаях являются тождественными понятиями. По нашему мнению, именно с юридической точки зрения названные понятия тождественными быть не могут. Например, А. М. Шериев считает, что «охрана и защита — не тождественные юридические категории, между ними нельзя ставить знак равенства, так как это сведет на нет попытки дифференциации двух значимых и специфических форм правового обеспечения юридических дозволений»¹⁶⁰.

В настоящее время можно выделить несколько основных точек зрения на соотношение понятий «охрана» и «защита» права.

Так, отдельные ученые отрицают правовой характер термина «охрана права». Например, по мнению Т. Б. Шубиной, «термин „охрана права“ вообще не имеет юридического значения, так как практически не применяется в законодательстве. Кроме того, установление общего правового режима, иначе говоря, правовое регулирование тех или иных общественных отношений, закрепление в правовых нормах тех или иных прав носит общерегулятивный, а не правоохранительный характер»¹⁶¹.

Мы не согласны с данным суждением. Термин «охрана права», как следует из анализа российского законодательства, употребляется достаточно часто¹⁶². Нельзя согласиться и с тем, что установление правового режима охраны носит общерегулятивный характер. Полагаем, Т. Б. Шубина ставит под сомнение целесообразность выделения регулятивной и охранительной функций права, ограничиваясь только регулятивной.

А. С. Мордовец не отрицает существования обоих понятий и считает, что «охрана прав и свобод есть состояние правомерной реализации прав и свобод под контролем социальных институтов, но без

¹⁵⁷ Там же. М., 1986. Т. II. С. 730.

¹⁵⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 225.

¹⁵⁹ Там же. С. 486.

¹⁶⁰ Шериев А. М. Указ. соч. С. 4.

¹⁶¹ Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1997. С. 17.

¹⁶² См., напр.: ст. 11 УПК РФ; ст. 1.2 КоАП РФ; ст. 2 УК РФ; ст. 70 Семейного кодекса РФ и т. д.

их вмешательства. Меры защиты применяются тогда, когда осуществление прав и свобод затруднительно, но права и свободы еще не нарушены. Если права и свободы нарушены, то их нужно не защищать, а восстанавливать»¹⁶³.

Подобная позиция кажется спорной. Так, в соответствии с изложенной трактовкой, любая реализация прав и свобод под контролем социальных институтов является охраной прав и свобод. Но в таком случае становится невозможным отграничить регулятивные и правоохранительные отношения, так как регулятивные правоотношения публичного характера осуществляются, как правило, под контролем социальных институтов. Кроме того, любое затруднение в осуществлении права является нарушением этого права, а при нарушении права должен быть задействован только механизм защиты права. Восстановление нарушенного права представляет одну из основных задач защиты права, так как без восстановления права само понятие «защита права» утрачивает основной свой смысл.

Познавательную ценность имеют исследования ученых, которые сравнивают понятия «охрана прав» и «защита прав» по объему¹⁶⁴.

По мнению З. В. Макаровой, понятие «защита права» шире, чем «охрана права». Защита прав предполагает недопущение и предупреждение их нарушения, а в случае нарушения прав — их восстановление и возмещение причиненного вреда¹⁶⁵.

В подтверждение своей мысли автор апеллирует к положению ст. 2 Конституции РФ, ставящей в обязанность государству не охрану, а именно защиту прав и свобод человека и гражданина. Полагаем, в данном случае уместно говорить не о более широком значении понятия «защита права» по отношению к «охране права», а о специфике субъекта (государства), осуществляющего защиту. Для государства как института публичной власти именно защита прав является одной из основных функций. В то же время для исполнения этой функции государственные органы и должностные лица принимают меры, обеспечивающие охрану прав.

Иного мнения придерживаются ученые, отождествляющие понятия «защита права» и «охрана права». И то и другое ими понимается как си-

¹⁶³ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 88.

¹⁶⁴ См., напр.: Панченко В. Ю. Юридическая помощь (вопросы общей теории) : монография. Красноярск, 2011. С. 223–225.

¹⁶⁵ Макарова З. В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. 2000. № 3. С. 219.

стема правового регулирования общественных отношений, предотвращающая правонарушения, а в случае их совершения устанавливает ответственность за допущенные правонарушения¹⁶⁶.

Например, В. А. Тархов считает, что охрана каждого права существует постоянно и имеет целью обеспечить его осуществление, не допустить его нарушения, а к защите права появляется необходимость прибегнуть лишь при нарушении или угрозе нарушения прав, свобод и законных интересов¹⁶⁷. Отметим, что подобная позиция автора предусматривает возможность использования защиты не при реальном нарушении права, но и при угрозе его нарушения.

В этом ряду укажем и мнение С. С. Алексева, который рассматривает защиту права «как государственно-принудительную деятельность, направленную на осуществление „восстановительных“ задач — на восстановление нарушенного права, обеспечение юридической обязанности»¹⁶⁸. Охранительные правоотношения, с его точки зрения, начинают складываться с момента правонарушения, и при их помощи реализуются меры юридической ответственности и защиты субъективных прав¹⁶⁹. Иными словами, защита субъективного права осуществляется государственными органами в рамках особых правоохранительных отношений, следовательно, ученый ставит знак равенства между защитой и охраной. При этом несомненным остается то, что восстановление нарушенного права и обеспечение юридической обязанности есть важнейшие задачи защиты права. Кроме того, на наш взгляд, защита права может выполнять не менее важную, а в ряде случаев и первоочередную задачу — пресечение нарушения права.

Анализируя суждения В. А. Тархова и С. С. Алексева, следует отметить, что первый автор необоснованно расширяет понятие «защита права», а второй придает усеченное значение понятию «охрана права».

Охрану права отождествляют с защитой права и некоторые другие ученые, представители отраслевых наук¹⁷⁰.

¹⁶⁶ См., напр.: *Стоякин Г. Н.* Понятие «защита гражданских прав» // Проблемы гражданско-правовой ответственности защиты гражданских прав. Свердловск, 1973. С. 30–35 ; *Ростовщиков И. В.* Права личности в России: их защита и обеспечение органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 77–92 ; и др.

¹⁶⁷ *Тархов В. А.* Гражданское право. Чебоксары, 1997. С. 259–260.

¹⁶⁸ *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 280.

¹⁶⁹ Там же. Т. 2. С. 108, 125.

¹⁷⁰ См., напр.: *Иоффе О. С.* Новая кодификация советского гражданского законодательства и охрана чести и достоинства граждан // Сов. гос-во и право. 1962. № 7. С. 61–62 ; *Гражданское право : учебник* : в 3 т. СПб., 1996 / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. Т. 1. С. 240 ; и др.

Основанием такому отождествлению служит позиция законодателя, нашедшая отражение в отдельных нормативных правовых актах, относящихся к отраслям публичного права.

Например, в ст. 1.2 КоАП РФ предусмотрено следующее: «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

Анализ положений данной статьи показывает, что законодатель при формулировании задач использует такие понятия, как «охрана», «защита». Из текста вышеприведенной статьи неясно, например, почему общественная нравственность «защищается», а общественный порядок и общественная безопасность «охраняются».

Таким образом, отождествляя охрану и защиту прав, сторонники такой позиции, по сути, отказываются от более углубленного изучения этих юридических категорий, тем самым не побуждают законодателя к улучшению качества нормативных правовых актов, что вносит неясность в правоприменение и ведет к снижению эффективности правового воздействия.

Третья группа ученых считает понятие «охрана права» более широким. Для обоснования своей позиции они приводят следующие аргументы. А. П. Сергеев предлагает различать охрану прав в широком и узком смыслах. В широком смысле охрана права включает в себя меры не только правового, но и экономического, политического, организационного и иного характера, направленные на создание необходимых условий для осуществления субъективных прав. К собственно правовым мерам охраны он относит все меры, с помощью которых обеспечивается и развитие правоотношений в их нормальном, ненарушенном состоянии (например, закрепление гражданской правоспособности и дееспособности субъектов, установление обязанностей и т. п.), и восстановление нарушенных или оспоренных прав и интересов¹⁷¹. В узком смысле, по мнению ученого, охрана охватывает лишь те предусмотренные законом меры, которые

¹⁷¹ Там же.

направлены на восстановление или признание прав и защиту при их нарушении или оспаривании¹⁷². Итак, защита в понимании А. П. Сергеева является охраной в узком смысле слова.

В целом, можно согласиться с подобной трактовкой, однако полагаем нецелесообразным само употребление понятия «охрана прав» в широком и узком смыслах слова, так как такой прием необоснованно удваивает значение данного понятия. Э. П. Гаврилов считает, что охрана есть установление общего правового режима, а защита — те меры, которые предпринимаются в случаях, когда гражданские права нарушены или оспорены¹⁷³. Аналогичную точку зрения высказывают Н. С. Малеин¹⁷⁴ и С. Н. Кожевников¹⁷⁵.

И если охрана — это общий правовой режим, то защита — неотъемлемая часть этого режима, к тому же она должна включать в себя не только меры, применяемые в случае, когда субъективные права уже нарушены или оспорены, но и меры, пресекающие нарушение права.

Для нашего исследования весьма ценным представляется утверждение Н. И. Матузова о том, что «охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса — не одно и то же: охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. Эти понятия не совпадают»¹⁷⁶.

Похожие позиции встречаются и у других ученых. «Понятия „охрана права“ и „защита права“ соотносятся как целое и часть: защита права выполняет ряд возложенных на нее задач, представляя систему юридических средств, разграничение данных понятий возможно только через сопоставление задач, которые они выполняют»¹⁷⁷.

Существуют и другие мнения. Так, Б. Н. Мезрин понимает под защитой права обеспечение исполнения прав¹⁷⁸. В этом случае происходит подмена термина «защита» термином «обеспечение». Причем познава-

¹⁷² Там же.

¹⁷³ Гаврилов Э. П. Комментарий Закона «Об авторском праве и смежных правах». М., 1996. С. 217.

¹⁷⁴ Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 18–19.

¹⁷⁵ Кожевников С. Н. Меры защиты в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 4–5.

¹⁷⁶ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 130–131.

¹⁷⁷ Смирнов А. П. Юридические средства защиты субъективных прав : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016. С. 36.

¹⁷⁸ Мезрин Б. Н. Состав механизма охраны прав граждан // Гражданско-правовая охрана интересов личности в СССР. Свердловск, 1977. С. 59.

тельная ценность такой важной юридической категории, как «защита права», сводится к минимуму.

Н. С. Малейн понимает под защитой права систему средств, направленных на предупреждение правонарушений и устранение их последствий¹⁷⁹.

В связи с этим значима позиция А. М. Шериева, который, исследуя охрану и защиту субъективных прав, использует инструментальный подход¹⁸⁰. Суть заключается в том, что право рассматривается через призму юридических средств. Ученый считает, что охрана и защита являются совокупностью юридических средств, решающих определенные задачи. Различие между ними состоит в том, что охрана связана с существованием общего обеспечительного правового режима дозволений в целях недопущения и профилактики их нарушений, а защита — это меры юридического характера, направленные на непосредственное устранение препятствий на пути реализации права, возможность осуществления которого представлена «носителем» соответственно субъективным правом, свободой или законным интересом¹⁸¹.

Привлекательным в этой позиции выглядит методологический подход, посредством которого автор попытался весьма убедительно выразить суть охраны права и защиты права. Охрана права в понимании А. М. Шериева сводится к недопущению и профилактике нарушений права, что наиболее точно характеризует термин «охрана права».

Защита может осуществляться или самим субъектом, кому может быть причинен ущерб, или государственными органами (должностными лицами) и представляет совокупность правовых и иных (политических, экономических, социальных, идеологических, культурных) мер, направленных на устранение угроз в той или иной сфере.

Подобного мнения придерживается С. Б. Абулгазин, который считает, что охрана — это широкое понятие, имеющее своим содержанием действия по борьбе с правонарушениями и всю совокупность правоохранительных и организационных мероприятий, с помощью которых органы государства и общественные организации обеспечивают реализацию участниками правовых отношений субъективных прав и исполнение ими своих юридических обязанностей. Понятие защиты, на его взгляд, — более узкое, включающее действия компетентных органов государства

¹⁷⁹ Малейн Н. С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. С. 192.

¹⁸⁰ Шериев А. М. Указ. соч. С. 11–13.

¹⁸¹ Там же. С. 24.

и граждан по восстановлению нарушенных субъективных прав и принудительному исполнению неисполненных или ненадлежаще исполненных обязанностей¹⁸².

Изложенное позволяет сделать вывод, что под защитой следует понимать весь спектр возможных мер, направленных на устранение угрозы нарушения прав и законных интересов.

А. В. Стремоухов полагает, что правовая защита — это та часть правовой работы субъектов государственной власти и местного самоуправления, государственных служащих и должностных лиц, а также общественных объединений, которая непосредственно или опосредованно направлена на охрану и защиту прав человека в целях создания ему высокого уровня правовой защищенности¹⁸³. На взгляд И. А. Минникеса, «правовая защита» представляет собой более широкое понятие, чем «защита права» и «охрана права»¹⁸⁴. С учетом темы исследования и использования понятия «защита» относительно общественной нравственности в этом контексте следует определить и авторскую позицию относительно понятия «правовая защита». С точки зрения русского языка, где прилагательное определяет качество предмета, «правовая», действительно, будет указывать на правовую сферу, в которой осуществляются действия охраны или защиты. Но если взглянуть на проблему со стороны инструментального подхода, в основе которого лежит теория правовых средств, то понятия «охрана права» и «защита права» указывают на объект охраны и защиты — объект, который может охраняться или защищаться как юридическими, так и неюридическими средствами. Сфера защиты общественной нравственности охватывает и иные области общественной жизни, например экономическую, культурную, социальную и т. д., где кроме правовых регуляторов могут использоваться и иные меры. В этом случае понятие «правовая защита общественной нравственности», наоборот, отграничивает сферу действия правовых мер и иных мер защиты.

По мнению А. П. Смирнова, «под правовой защитой следует понимать совокупность юридических средств защиты субъективных прав»¹⁸⁵.

¹⁸² *Абулгазин С. Б.* Административно-правовые отношения в деятельности милиции по охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 17–18.

¹⁸³ *Стремоухов А. В.* Человек и его правовая защита: теоретические проблемы : монография. СПб., 1996. С. 38.

¹⁸⁴ *Минникес И. А.* Правовая защита: понятие и механизм // Электронный научный журнал Байкальского государственного университета. 2013. № 6. URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=18658> (дата обращения: 28.12.2017).

¹⁸⁵ *Смирнов А. П.* Указ. соч. С. 38.

Отдельные ученые в содержание административно-правовой защиты включают «нормативную и правоприменительную составляющие. Нормативная составляющая характеризуется спецификой сочетания материально-правовых, процессуальных норм и норм, регулирующих функции государственных органов. Особенность правоприменительной составляющей административно-правовой защиты заключается в сложившейся к настоящему времени практике сочетания административных и судебных форм защиты»¹⁸⁶.

Одни авторы сводят защиту к деятельности юрисдикционных органов по применению мер принуждения, другие называют защитой любые меры, носящие правоохранительный характер¹⁸⁷. Так, С. Б. Абулгазин считает, что в содержание защиты входит возможность применения принудительных мер по отношению к обязанному участнику самим управомоченным лицом, а также деятельность компетентных органов государства по рассмотрению административно-правовых споров и дел об административных правонарушениях¹⁸⁸.

Некоторые авторы необоснованно сводят содержание правовой защиты лишь к административной ответственности¹⁸⁹.

Таким образом, под административно-правовой защитой общественной нравственности следует понимать совокупность административно-правовых мер, в том числе и принудительного характера, применяемых органами публичной власти в отношении лиц, ведущих антисоциальный образ жизни, направленных на нейтрализацию и устранение угроз в рассматриваемой сфере, а также юрисдикционную деятельность в рассматриваемой сфере.

Изучение вопросов административно-правовой защиты общественной нравственности в полной мере позволяет говорить о многоаспектном понимании данного института. В широком смысле он включает в себя все элементы, в том числе административную ответственность за правонарушения в рассматриваемой области. В узком же смысле административно-правовая защита общественной нравственности заключается в деятельности органов публичной власти по реализации задач государства, связанных с обеспечением условий надлежащего нравственного состояния общества и граждан, осуществляемой при помощи

¹⁸⁶ Кинев А. Ю. Современные проблемы административно-правовой защиты от недобросовестной конкуренции // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 679–688.

¹⁸⁷ Абулгазин С. Б. Указ. соч. С. 18.

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ Стремоухов А. В. Указ. соч. С. 47.

мер административно-правовой защиты различной направленности (полицейской, административной, медицинской, социальной, воспитательной, юрисдикционной и т. д.).

По нашему мнению, приоритет в вопросах административно-правовой защиты общественной нравственности принадлежит пониманию в узком смысле, поскольку защита общественной нравственности является одной из задач государственного управления и может быть достигнута с помощью надлежащей деятельности органов публичной власти государства. Эта деятельность, как указывалось ранее, должна быть направлена на устранение причин и условий существования социальных отклонений от социально-нравственного поведения и к их искоренению в будущем. При таком подходе упор должен делаться на применение административно-правовых (позитивных), а не карательных и репрессивных (негативных) мер, направленных на ликвидацию факторов и условий, которые могут невыгодно влиять на социально-нравственное поведение.

Для отнесения тех или иных способов и средств к административно-правовым мерам защиты общественной нравственности необходимо два условия. Во-первых, к административно-правовым мерам защиты общественной нравственности следует отнести способы и средства, которые применяются после нарушения субъективного права, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности либо в случае возникновения угроз общественной нравственности. Во-вторых, административно-правовые меры защиты должны быть направлены на восстановление социально-нравственного поведения.

Особенностью применения мер административно-правовой защиты является то, что их применение может инициироваться органом публичной власти, лицом, чьи права нарушаются, и лицом, непосредственно ведущим антисоциальный образ жизни, для предотвращения причинения вреда самому себе.

Однако вполне очевидно, что нормами только одного административного права защиту общественной нравственности не обеспечить. В связи с этим можно утверждать, что административно-правовая защита общественной нравственности — это структурный элемент правовой защиты общественной нравственности. С одной стороны, в области правовой защиты общественной нравственности можно выделить две группы (два вида) мер правовой защиты: административно-правовые и уголовно-правовые. Это связано с обладанием ими особыми свойствами, отличающими их друг от друга. Главные из них касаются оснований возникновения административной и уголовной ответствен-

ности, видов наказания, процедур применения, а также собственных нормативных правовых основ. С другой стороны, административно-правовая защита общественной нравственности является одним из элементов системы более высокого порядка — системы защиты общественной нравственности. Защита общественной нравственности не ограничивается административно-правовыми мерами и предполагает наличие арсенала других мер (социальных, медицинских, религиозных, педагогических). В совокупности все эти меры образуют оригинальную модель защиты общественной нравственности в Российской Федерации. Исходя из изложенного, можно говорить о понимании термина «защита общественной нравственности» в широком, узком и собственном смысле.

В широком смысле защита общественной нравственности подразумевает всю деятельность государства по защите общественной нравственности с использованием мер различной (социальной, медицинской, религиозной, педагогической, правовой) направленности. В собственном смысле защита общественной нравственности — это деятельность органов публичной власти по защите общественной нравственности с использованием административно-правовых мер. В узком же смысле защиту общественной нравственности следует понимать как применение мер юридической ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере. Именно понимание в собственном смысле слова и будет являться административно-правовой защитой общественной нравственности.

Механизм административно-правовой защиты общественной нравственности включает в себя ряд взаимосвязанных элементов. В научной литературе уже высказывались мнения относительно механизма защиты объектов правовой охраны. При этом предлагались следующие элементы: «угроза — объект охраны — полицейская охрана»¹⁹⁰.

На наш взгляд, содержание механизма административно-правовой защиты общественной нравственности обусловлено соответствующими особенностями рассматриваемой сферы и включает в себя следующие блоки:

- нормативно-ценностный (состоит из правовых норм, формирующих установки на защиту общественной нравственности и требования к правомерному поведению в рассматриваемой сфере);
- целевой (представлен системой органов публичной власти, осу-

¹⁹⁰ Бельский К. С. Указ. соч. С. 207.

щественности, их юридически закрепленными целями, задачами и функциями в рассматриваемой сфере);

— инструментально-функциональный, или организационно-инструментальный (выражается в установлении на нормативно-правовой основе полномочий субъектов защиты общественной нравственности и формировании связей между ними, а также в защите общественной нравственности с использованием различных правовых инструментов (мер));

— факторный (включает в себя систему факторов (обстоятельств), причиняющих вред общественной нравственности как объекту административно-правовой защиты).

Одним из элементов механизма административно-правовой защиты являются факторы (обстоятельства), причиняющие вред и именуемые в законодательстве и трудах ученых как «опасность», «угроза».

Отечественные полицейисты и административисты в ранних работах тоже применяли оба этих термина, характеризуя защиту общественной нравственности.

В. Ф. Дерюжинский и И. Т. Тарасов применяли термин «опасность» в одном значении¹⁹¹.

И. Е. Андреевский тоже использовал термин «опасность», однако применительно к защите общественной нравственности такие обстоятельства ученый именовал «соблазнами»¹⁹².

Несмотря на то что исследование вопросов о содержании и соотношении понятий «опасность», «угроза» имеет важное значение для сферы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, нет ни общепризнанных, ни научно разработанных подходов к их определению. Более того, в некоторых случаях в словарях русского языка даны противоречивые и расплывчатые определения указанных терминов.

В словаре С. И. Ожегова понятие «угроза» определяется как «обещание причинить кому-нибудь вред, зло» и как «возможная опасность»¹⁹³, а понятие «опасность» как «возможность, угроза чего-нибудь опасного»¹⁹⁴. В Словаре русского языка определяются угроза

¹⁹¹ *Дерюжинский В. Ф.* Указ. соч. С. 288 ; *Тарасов И. Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву : в 2 т. Т. 2. М., 1908.

¹⁹² *Андреевский И. Е.* Полицейское право. Т. 2. С. 11.

¹⁹³ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2007. С. 578.

¹⁹⁴ Там же. С. 454.

как «возможность, опасность какого-либо бедствия, несчастья, неприятного события»¹⁹⁵ и опасность как «возможность, угроза бедствия, несчастья, катастрофы»¹⁹⁶. В. И. Даль толковал угрозу как действия или намерения «угрожать, грозить, стращать, наводить опасность либо опасение, держать под страхом, под опаскою, пригравивать»¹⁹⁷. Подобным образом опасность определяется Новой российской энциклопедией как «объективно существующая или потенциальная возможность негативного воздействия на человека, природный либо техногенный объект или процесс, в результате которого может быть причинен ущерб, вред, ухудшение состояния, придающее развитию нежелательную динамику или приводящее к недопустимым значениям параметров, увеличивающее вероятность вреда или снижения пользы; отсутствие защищенности общества, человека, экосистемы от угроз их нормальному существованию... Ключевое слово в определении опасности — „возможность“, соответствующая количественная мера — вероятность реализации этой возможности»¹⁹⁸.

Анализ действующих нормативных правовых актов показывает, что оба термина используются в нормах законодательства.

В некоторых работах отождествляются понятия «опасность» и «угроза», а авторы, ее придерживающиеся, полагают, что эти термины являются синонимами¹⁹⁹. Кроме того, в литературе встречаются избыточные формулировки: «угрожающая опасность»²⁰⁰, «угрожает опасность»²⁰¹,

¹⁹⁵ *Словарь* русского языка. М., 1988. Т. IV. С — Я. Изд. 3-е, стереотип. С. 462.

¹⁹⁶ Там же. Т. II. К — О. С. 620.

¹⁹⁷ *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. II. С. 678.

¹⁹⁸ *Новая российская энциклопедия.* М., 2013. Т. XII (1). С. 406.

¹⁹⁹ *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 197 ; *Богданов Д. Е.* Эволюция гражданско-правовой ответственности. Опыт сравнительно-правового исследования : монография. М., 2012. С. 9, 12 ; *Токманцев Д. В.* К вопросу о способах совершения хищения наркотических средств или психотропных веществ // *Уголовное право.* 2015. № 2. С. 75–84.

²⁰⁰ *Лукин Ю. М.* Австрийский устав гражданского судопроизводства 1895 г. и судебная система Австрии: история и концептуальные основы // *Вестник гражданского процесса.* 2016. № 2. С. 124–135.

²⁰¹ *Калюжный Ю. Н.* Отдельные теоретические подходы к толкованию понятия «безопасность дорожного движения» // *Транспортное право.* 2016. № 2. С. 3–7 ; *Бондарь Е. О., Брунер Р. А.* Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // *Современное*

«опасные угрозы»²⁰², «опасность, угрожающая»²⁰³. Однако в последнее время все более популярно положение, что «угроза — это крайняя степень опасности (непосредственная опасность), а опасность есть возможная (потенциальная) угроза»²⁰⁴.

Законодателем используется подобный подход в определении угроз. Так, в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685²⁰⁵, угроза общественной безопасности понимается как прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества (п. «а» ст. 6). Сходное определение угрозам национальной безопасности как совокупности условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам, закреплено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683²⁰⁶.

право. 2015. № 10. С. 30–35; *Шамрай Е.* Кто приглашает, тот и депортирует. Какие последствия грозят мигранту в случае выдворения из России // Юрист спешит на помощь. 2015. № 10. С. 16–17; *Васьковский Е. В.* Задачи адвокатуры и принципы адвокатской этики // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 158–185; *Зубенко Е. В., Лантев С. А.* Тактические особенности организации и проведения последующего этапа расследования дорожно-транспортных преступлений, сопряженных с оставлением потерпевших в опасности // Транспортное право. 2015. № 3. С. 12–17.

²⁰² *Икрами З. А.* Трудовая миграция и ее влияние на рынок труда в странах-членах ШОС // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 44–47; *Белый И. Ю.* Анализ формирования признаков объекта и объективной стороны составов военных преступлений в современном международном уголовном праве // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 11. С. 59–63.

²⁰³ *Пиллей Р.* Право на адвоката в законодательстве Европейского Союза // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 79–83; *Ченская М. С.* Основания освобождения медицинских работников от уголовной ответственности во Франции // Медицинское право. 2015. № 5. С. 50–54; *Сергеда А. В.* Особенности социальной политики ФРГ в сфере защиты прав ребенка // Современный юрист. 2015. № 2. С. 113–119.

²⁰⁴ *Гацко М. Ф.* Проблемы правового регулирования использования военной силы в борьбе с внутренними угрозами безопасности России // Российский военноправовой сборник: Военное право в XXI веке. Серия „Право в Вооруженных Силах — консультант“. М., 2007. Вып. 73. С. 211–216.

²⁰⁵ Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

Таким образом, общим в содержании угрозы и опасности является их возможность причинить ущерб (в нашем случае — общественной нравственности). Но это их единственная общая черта. К числу отличий относятся следующие:

1. Угрозу отличает от опасности степень возможности причинения того или иного ущерба.

2. Угроза, чтобы являться таковой, должна обладать признаком реальности, наносить конкретный и реальный ущерб. Угроза — это крайняя степень опасности, при которой вероятность причинения вреда общественной нравственности из потенциальной становится реальной. Опасность — это потенциальная угроза, при которой вред охраняемым отношениям не причиняется.

3. Угроза всегда носит объектовый, адресный характер, что предполагает наличие объекта, на который она направлена, и причиняет вред. В отличие от угрозы опасность носит гипотетический, часто безадресный (общий) характер, ее объект явно не выражен.

4. Опасность заключает в себе потенциальную угрозу причинения ущерба тем или иным интересам, для реализации которой необходимо создание соответствующих условий. Угроза же есть непосредственная вероятность и прямое нанесение ущерба нравственности, что требует ответных мер по их устранению и ликвидации последствий.

В последнее время в научной литературе в качестве факторов (обстоятельств) причинения вреда охраняемым объектам стали применяться категории «вызов» и «риск». На наш взгляд, систему факторов (обстоятельств) причинения вреда применительно к объектам правовой защиты образуют рассмотренные нами традиционные термины «опасность» и «угроза». Это подтверждается изучением норм отечественного законодательства, использующего лишь данные понятия.

Категории «вызов» и «риск» широко употребляются в Стратегии национальной безопасности США (National Security Strategy). В американских официальных документах под стратегией национальной безопасности понимается наука и искусство использования национальной мощи при всех обстоятельствах в целях достижения желаемого уровня и вида контроля над противной стороной посредством угроз, грубой силы, косвенного давления, дипломатии, уловок и других возможных средств, которые обеспечивают защиту интересов и достижение целей национальной безопасности. При этом угроза (threat) рассматривается американскими специалистами как возможность какой-либо страны, группы государств или явлений угрожать. Под вызовом (challenge) понимается возможность

противодействовать, а риск (risk) определяется как возможность мешать достижению целей безопасности²⁰⁷.

Полагаем, что официальное использование указанных терминов будет возможным после их законодательного закрепления. Кроме того, данные категории могут образовывать систему факторов (обстоятельств) причинения вреда в области обеспечения безопасности государства от внешнего воздействия.

Таким образом, систему факторов (обстоятельств) причинения вреда объектам административно-правовой защиты образуют «опасность» и «угроза». Опасность можно охарактеризовать как потенциальную возможность причинения вреда различным охраняемым административно-правовым отношениям. Угроза — это реальная возможность причинения и причинение вреда охраняемым объектам, требующая мер административно-правовой защиты для их устранения и ликвидации негативных последствий.

При этом факторами (обстоятельствами) причинения вреда (ущерба) общественной нравственности следует считать угрозы ввиду их ответственности перечисленным признакам. Антисоциальные явления наносят реальный и невосполнимый ущерб общественной нравственности. Данная позиция согласуется с позицией законодателя. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации к основным источникам угроз общественной безопасности относит: злоупотребление алкогольной продукцией, а также немедицинское потребление наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, влекущие совершение значительного количества преступлений в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (ст. 13); увеличение количества преступников за счет граждан без определенного места жительства (ст. 14). Стратегия национальной безопасности Российской Федерации угрозами национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан называет возникновение эпидемий и пандемий, массовое распространение таких заболеваний, как ВИЧ-инфекции, наркомания и алкоголизм, доступность психоактивных и психотропных веществ для незаконного потребления.

Сформулированное ранее положение относительно содержания понятия «общественная нравственность», а также анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что административно-правовая защита общественной нравственности осуществляется от угроз, связанных с: незаконным оборотом наркотиков; пьянством и алкоголизмом; бро-

²⁰⁷ Collins L. Grand Strategy, Principles and Practics. Annapolis, Mariland, 1973. P. 14.

дьячиством и попрошайничеством; проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Административно-правовая защита общественной нравственности — это структурный элемент правовой защиты общественной нравственности, рассмотрение особенностей которой позволяет говорить о двоякости его понимания. С одной стороны, в области правовой защиты общественной нравственности можно выделить две группы (два вида) мер правовой защиты: административно-правовые и уголовно-правовые. Это связано с обладанием ими особых свойств, отличающих их друг от друга. Основные меры касаются оснований возникновения административной и уголовной ответственности, видов наказания, процедур применения, а также собственных нормативных правовых основ. С другой стороны, административно-правовая защита общественной нравственности является одним из элементов системы более высокого порядка — системы защиты общественной нравственности. Защита общественной нравственности не ограничивается административно-правовыми мерами и предполагает наличие арсенала других мер (социальных, медицинских, религиозных, педагогических). В совокупности все эти меры образуют оригинальную модель защиты общественной нравственности в Российской Федерации.

В широком смысле защита общественной нравственности подразумевает всю деятельность государства по защите общественной нравственности с использованием мер различной направленности (социальных, медицинских, религиозных, педагогических, правовых). В собственном смысле защита общественной нравственности — это деятельность органов публичной власти по защите общественной нравственности с использованием административно-правовых мер. В узком же смысле защиту общественной нравственности следует понимать как применение мер юридической ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере. Именно понимание в собственном смысле слова и будет выступать административно-правовой защитой общественной нравственности.

Механизм административно-правовой защиты общественной нравственности можно определить как комплексное административно-правовое явление, включающее систему правовых норм и исходных установок, цели, задачи и содержание организационно-правовой деятельности уполномоченных субъектов, которые самостоятельно и во взаимодействии друг с другом в определенных формах и с применением различных административно-правовых мер осуществляют защиту обще-

ственной нравственности. Обширное содержание исследуемого механизма влечет необходимость упорядоченного взаиморасположения его составных частей и формирования содержания.

Содержание механизма административно-правовой защиты общественной нравственности — это формируемая на основе административно-правового регулирования целостная система взаимосвязанных элементов, которые консолидируются в развивающиеся и органично взаимосвязанные составляющие и функционально ориентированы на достижение общей цели — нравственного благосостояния.

ГЛАВА II. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРАВСТВЕННОСТИ

§ 1. Современное нормативное правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ и характеристика угроз в рассматриваемой сфере

Проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотиков, являются многоаспектными и приобретают все большую актуальность. Распространение наркотических средств, их объемы и последствия создают существенную угрозу здоровью населения, подрывают экономический потенциал, негативно влияют на демографическую ситуацию в мире и правопорядок в государстве¹.

Наркомания в Российской Федерации приобретает все более значительные масштабы, становится серьезным социальным фактором, тормозящим развитие общества. Резко увеличивается число лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств.

По официальным учетам, в настоящее время в России более 621 тыс. наркопотребителей. Реальное их число оценивается специалистами примерно в 2–2,5 млн человек, что составляет почти 2% населения страны².

Особую озабоченность вызывает распространение вовлечения в наркопотребление и в совершение наркопреступлений молодежи и несовершеннолетних. Этому способствуют низкий уровень жизни, соци-

¹ Вступительное слово Президента России Д. А. Медведева на заседании Совета безопасности по вопросу совершенствования государственной политики в области борьбы с распространением наркотиков: URL: http://narkotiki.ru/ocomments_6723.html (дата обращения: 04.04.2011).

² Информационно-аналитическая справка о наркоситуации в Российской Федерации и результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков в 2010 году. URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2011).

альная незащищенность молодых россиян, невысокая востребованность их на рынке труда и ряд других факторов, подталкивающих молодежь и подростков к ведению асоциального образа жизни, в том числе к потреблению наркотиков и участию в их незаконном обороте.

Потребление наркотиков и их незаконный оборот приводят к расширению зоны повышенного социального и криминального риска: распространению болезней, связанных с иммунодефицитом и ВИЧ-инфекциями, венерическими болезнями, суицидальными попытками, увеличению контингента лиц с повышенной виктимностью. Иницируется также мотивация корыстной, корыстно-насильственной и иной обусловленной этими явлениями преступности.

Быстрыми темпами растет количество преступлений, связанных с наркотиками. Прогрессирующее злоупотребление наркотиками и резкий рост цен на них создают благоприятные условия для появления преступных сообществ, осуществляющих их организованный сбыт. Становится реальностью включение в эти процессы международной наркомафии и ее слияние с внутренними преступными группировками, занимающимися наркомизнесом. Все отчетливее проявляется стремление российских и иностранных наркодельцов к «отмыванию» денег в различных коммерческих структурах, коррумпированию работников органов власти и управления³.

В условиях социально-политической и экономической нестабильности на современном этапе, сложного морально-психологического климата, переоценки социальных ориентиров в массовом сознании, роста преступности, особенно в молодежной среде, незаконное распространение наркотиков и наркомания могут стать реальной угрозой безопасности общества.

Безусловно, это не исчерпывающий перечень негативных последствий, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств. По экспертным оценкам, только экономический ущерб такого оборота и потребления составляет около 15% внутреннего валового продукта России. Отмечается высокая прибыльность наркомизнеса в России, составляющая от 400 до 1000%. По данным, приведенным на Втором международном конгрессе по противодействию наркотикам, состоявшемся в июне 2003 г., доходы преступников от незаконного оборота наркотиков в России исчисляются 8–10 млрд долларов США. Подобные доходы определяют привлекательность этого вида преступной деятель-

³ Иванов В. П. О наркоситуации в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2008. № 3. С. 44.

ности, влияют на преступную консолидацию и порождают транснациональный характер наркобизнеса⁴.

Таким образом, распространение и употребление наркотиков в России, наркотизация населения становятся общенациональной проблемой, которая по своим долгосрочным последствиям относится к категории прямых угроз национальной безопасности.

Незаконный оборот наркотиков, неотделимые от него явления — наркомания и наркотизм — в конце прошлого и начале нынешнего столетия приобрели глобальный масштаб и вызывают серьезную обеспокоенность мирового сообщества.

Организация Объединенных Наций приняла международные конвенции: о наркотических средствах (1961 г.), о психотропных веществах (1971 г.) и о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.). Они составляют правовую основу международного контроля над наркотиками. Россия является участницей этих конвенций⁵.

Названные конвенции предлагают для государств-участников систему обязательных или рекомендуемых правил контроля законного оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

Так, *Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.*⁶ закрепляет возможность стороне, которая считает, что это целесообразно для защиты здоровья населения, вводить у себя более суровые меры. Единая конвенция обязывает принимать внутригосударственные меры для координации превентивных и репрессивных мер против незаконного оборота наркотиков. В этом же документе признаются преступными и наказуемыми умышленные действия, направленные на выращивание, производство, изготовление, хранение, предложение, покупку, продажу и прочее наркотических средств.

⁴ Панова Е. В. Актуальные вопросы наркоситуации в России // Рос. следователь. 2004. № 8. С. 39–43.

⁵ *О ратификации* Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года : указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 дек. 1963 г. № 1984-VI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1963. № 52, ст. 546 ; *О ратификации* Конвенции о психотропных веществах от 21 февраля 1971 года : указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 октября 1978 г. № 8282-IX // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 44, ст. 717 ; *О ратификации* Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ : постановление Верховного Совета СССР от 9 октября 1990 г. № 1711-I // Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42, ст. 842.

⁶ *О наркотических средствах* : Единая конвенция ООН от 30 марта 1961 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. М., 1970. С. 105–136.

Принятие Единой конвенции способствовало созданию в качестве глобального наблюдателя одного из основных органов — Международного комитета по контролю за наркотиками. Его уникальность в том, что, существуя в рамках ООН, комитет по статусу является независимым.

Новым направлением в области борьбы со злоупотреблением наркотиками стали специальные положения о лечении и реабилитации наркоманов.

*Конвенция о психотропных веществах 1971 г.*⁷ устанавливает международную систему контроля на такие вещества, как галлюциногены, симптоматические средства амфетаминового типа, барбитураты, а также снотворные, транквилизирующие и анальгезирующие средства. Некоторые из этих веществ запрещены к использованию, другие выдаются лишь по рецептам.

*Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.*⁸ принята специальной конференцией ООН и вступила в силу в ноябре 1990 г. При этом основной упор сделан на укрепление эффективности юридических средств международного сотрудничества.

В Конвенции 1988 г. обозначены лишь общие меры контроля. Предполагается, что правительства для претворения в жизнь этих общих положений должны разработать собственные конкретные меры контроля.

Большое значение в данной Конвенции отводится налаживанию межгосударственных связей в борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Перечисленные международные нормативные правовые акты являются ориентирами в формировании российской антинаркотической политики.

Наркомания и наркобизнес долгое время были чужды русскому народу. Именно отсутствие данной проблемы в стране и объясняет тот факт, что отечественное законодательство по наркотикам появилось лишь в начале XX в. До этого в законодательстве Российской империи существовали лишь отдельные нормы антинаркотической направленности⁹.

⁷ *О психотропных веществах* : конвенция ООН от 21 февр. 1971 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXV. М., 1981. С. 416–434.

⁸ *О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ* : конвенция ООН от 20 дек. 1988 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133–157.

⁹ См., напр.: *Наркотики: социальные, медицинские и правовые аспекты* : справочник / авт.-сост. И. Н. Кузнецов, С. К. Купрейчик. Минск, 2001. С. 30.

Для обеспечения общегосударственного подхода к регулированию оборота наркотических средств постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 июля 1993 г. утверждена Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации¹⁰. В этом принципиально новом для России документе, наряду с вопросами предупреждения злоупотребления наркотиками, лечения и социальной реабилитации больных наркоманией, предусмотрены конкретные меры по совершенствованию антинаркотического законодательства. В Концепции ставится задача детального регулирования порядка оборота наркотических средств, используемых в медицинских и научных целях; необходимость пересмотреть нормы об ответственности за связанные с ними правонарушения, внедрить систему мероприятий по раннему выявлению незаконных потребителей наркотиков, а также разработке правовых основ сотрудничества с зарубежными и международными организациями, занимающимися борьбой с наркобизнесом. Все это обусловлено большими темпами распространения и употребления наркотиков в России. Наркотизация населения является общенациональной проблемой, причиняет непоправимый ущерб общественной нравственности и по своим долгосрочным последствиям относится к категории прямых угроз национальной безопасности.

Разрешение указанных вопросов осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»¹¹, причем основная роль отводилась Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков (ныне упраздненной, в настоящее время полномочия в рассматриваемой сфере переданы МВД России). Главной целью государственной антинаркотической политики является приостановление процессов роста незаконного потребления и оборота наркотиков, а в последующем — снижение числа связанных с ними правонарушений до уровня минимальной опасности для общества.

Концепцией государственной антинаркотической политики Российской Федерации¹² сформулированы приоритетные цели и направления государственной антинаркотической политики.

¹⁰ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32, ст. 1265.

¹¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 24, ст. 3015.

¹² URL : <http://www.fskn.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2016).

Основными направлениями государственной антинаркотической политики являются:

— реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотических средств и психотропных веществ на территории Российской Федерации;

— выработка мер адекватного противодействия их незаконному ввозу на территорию Российской Федерации;

— развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере антинаркотической деятельности на многосторонней и двусторонней основе;

— обеспечение надежного государственного контроля за легальным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

— разработка и внедрение государственной системы мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации как основы эффективной реализации государственной антинаркотической политики;

— создание государственной системы профилактики наркомании, а также лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, в том числе несовершеннолетних;

— совершенствование организационного и правового обеспечения антинаркотической деятельности.

В целях реализации указанных Концепцией направлений и установления правовых основ государственной политики в сфере оборота наркотических средств, а также противодействия их незаконному обороту, охраны здоровья граждан, обеспечения государственной и общественной безопасности принят Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹³, закрепивший организационные основы деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту; особенности лицензионной деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ; условия осуществления отдельных видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств; организационно-правовые основы противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и наркологической помощи больным наркоманией.

Из круга психоактивных веществ, в силу своей особой социальной опасности, т. е. значительного масштаба вреда, причиняемого обществу и его отдельным членам их потреблением и распространением, выделя-

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2, ст. 219.

ются наркотические средства. Данное понятие содержит в себе несколько взаимосвязанных критериев, таких как медицинский, социальный¹⁴ и т. д.

В настоящее время одной из важных проблем в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров является немедицинское употребление новых психоактивных веществ, обладающих неопределенным правовым статусом¹⁵.

Отсутствие закрепленного за подобной группой средств конкретного правового статуса создает некоторые трудности при установлении мер контроля за ними и условия для их беспрепятственного оборота. Так, по мнению В. В. Тихомирова, «в настоящее время в результате экспериментального поиска, цели которого могут быть как законными, так и незаконными, путем реакций между определенными химическими веществами, все чаще создаются психоактивные вещества, отличающиеся молекулярным составом от известных наркотических средств и психотропных веществ. В обществе для обозначения данной группы веществ используются такие сленговые понятия, как „дизайнерские“, „легальные“ наркотики, „спайсы“, „соли“, миксы и др.»¹⁶.

Сбыт «дизайнерских» наркотиков маскируется под различные виды продукции, в частности, они реализуются под видом солей для ванн, кормов для животных, удобрений для растений, средств от паразитов, препаратов для растворения лакокрасочных изделий, средств для ухода за обувью и других товаров. Для оборота такой продукции никаких разрешений не требуется, что не позволяет установить за ними контроль. Однако фактически эти средства являются наркотическими и приобретаются для немедицинского потребления.

Многие авторы полагают, что меры контроля могут устанавливаться лишь за теми наркотиками, которые внесены в соответствующие списки. Например, С. П. Дидовская связывает понятие наркотических средств с двумя критериями: содержательным и формально-правовым. Согласно содержательному критерию, наркотические средства — это такие вещества, которые обладают способностью вызывать при потреблении со-

¹⁴ *Болотовский И. С.* Наркомании. Токсикомании. Казань, 1989. С. 14 ; *Алехин А. Г.* Уголовно-правовая борьба с незаконными посевами и выращиванием наркотикосодержащих культур и распространением наркотических средств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 11.

¹⁵ *Карпов Я. С.* Дизайнерские наркотики и новые прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ: вопросы правового статуса // Наркоконтроль. 2013. № 1. С. 35–37.

¹⁶ *Тихомирова В. В.* Правовые вопросы регулирования незаконного оборота синтетических наркотиков // Наркоконтроль. 2013. № 4. С. 22–27.

стояние эйфории, а при систематическом потреблении — психическую и физическую зависимость от наркотического средства (наркоманию). Формально-правовой критерий предполагает, что конкретные наркотические средства должны быть указаны в списках, содержащихся в международно-правовых или внутригосударственных документах нормативного характера. В противном случае то или иное средство не может быть признано наркотическим. Содержательный критерий — ориентир для включения того или иного вещества в список наркотических средств, а формально-правовой — для органов, реализующих предписания в рассматриваемой сфере¹⁷.

Отсутствие одного из перечисленных критериев, по мнению С. П. Дидовской, не дает основания признать лекарственное средство или химическое вещество (синтетическое, биологическое, растительное) наркотическим.

Для привлечения к ответственности за незаконный оборот так называемых дизайнерских наркотиков необходимо положительное заключение химико-токсикологической экспертизы о признании вещества аналогом или производным конкретного наркотического средства либо психотропного вещества, включенного в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации. Соответственно, для успешной правоприменительной практики в данном направлении требуется выработка единого и однозначного подхода к понятиям аналогов и производных наркотических средств и психотропных веществ, а также четких критериев их отграничения от других видов веществ.

В качестве одной из форм противодействия обороту новых синтетических наркотических средств предлагалось введение института временного запрета, заключающегося в закреплении на законодательном уровне возможности временно ограничивать оборот данных веществ в целях их классификации и решения вопроса об их включении в Списки I, II, III Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681¹⁸.

Опыт зарубежных стран свидетельствует об эффективности применения подобной меры для защиты граждан в рассматриваемой сфере.

¹⁷ Дидовская С. П., Фесенко Е. В., Гарницкий С. П. Наркомания: (уголовно-правовые и медицинские проблемы). Киев, 1989. С. 69.

¹⁸ Тихомирова В. В. Указ. соч. С. 22–27.

10 февраля 2011 г. в Швеции был принят Закон об уничтожении некоторых видов веществ, вредных для здоровья (Lagen om forstorelsen av vissa typer av omnen som or skadliga for holsan, SFS 2011:111), вступивший в силу с 1 апреля 2011 г. Данный закон дает право прокурорам изымать и уничтожать вещества по нескольким основаниям:

1) по которым было принято Правительством Швеции решение о внесении их в список наркотических средств или товаров, наносящих вред здоровью (goodsin juriousto health), но это решение пока не вступило в силу;

2) которые были признаны наркотическими веществами согласно какому-либо международному соглашению, поддержанному Швецией, но не вступившему в силу на территории страны;

3) в отношении которых можно предположить, что они будут внесены в список наркотических средств или товаров, наносящих вред здоровью.

Под третий пункт подпадают вещества, находящиеся в списке, который составляется и регулярно обновляется Шведским национальным институтом общественного здоровья (Swedish National Institute for Public Health). Этот список содержит вещества, не использовавшиеся прежде в медицинских целях и в отношении которых в настоящее время проводятся исследования для определения их наркогенности.

Таким образом, при появлении в Швеции нового синтетического наркотического вещества оно сразу же передается на изучение в Шведский национальный институт общественного здоровья, вносится в список веществ, изучаемых на предмет их наркогенности, и благодаря новому закону правоохранительные органы Швеции получают право его изымать и уничтожать.

В 2010 г. Ирландия и Польша оперативно приняли законы, чтобы ограничить открытую продажу психоактивных веществ, не подпадающих под законы о наркотиках. Это было необходимо обеим странам ввиду длительности работы по тщательному определению таких веществ¹⁹.

Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰ дополнен ст. 2.2 «Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен» Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». Согласно данной статье в указанный реестр включаются вещества, вызывающие у человека состояние нарко-

¹⁹ Корчагин О. Н. Временное ограничение на оборот новых видов наркотических веществ и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2012. № 4. С. 32–34.

²⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 6, ст. 885.

тического или иного токсического опьянения, опасное для его жизни и здоровья, в отношении которых уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации не установлены санитарно-эпидемиологические требования либо меры контроля за их оборотом. Решение о включении вещества в Реестр принимается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Включение вещества в Реестр осуществляется при получении должностными лицами органов, перечисленных в п. 1 ст. 53 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах», сведений о его потреблении, которые должны быть подтверждены результатами медицинского освидетельствования лиц, находящихся под воздействием этого вещества, проведенного в соответствии со статьей 44 указанного Федерального закона. Этим же нормативным правовым актом были дополнены ст. ст. 6.9, 6.9.1, 6.10, 6.13, 20.20, 20.22 КоАП РФ запретом на потребление новых потенциально опасных психоактивных веществ. Также был дополнен УК РФ ст. 234¹ «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ».

Несмотря на своевременное законодательное реагирование на распространение новых потенциально опасных психоактивных веществ, отметим, что для усиления защиты граждан от угроз в рассматриваемой сфере нужно внести изменения в следующие нормативные правовые акты:

— КоАП РФ дополнить ст. 6.8.1 «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ

1. Незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта новых потенциально опасных психоактивных веществ, —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

2. То же действие, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства, —

влечет наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации»;

— пункт 11 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъ-

екту Российской Федерации»²¹ дополнить положением следующего содержания: «организует работу по формированию реестра новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен».

Основной принцип государственной политики в области защиты граждан от угроз, связанных с незаконным оборотом наркотиков, представляет положение о том, что вся деятельность в данной сфере осуществляется под контролем государства.

Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, закрепление государственной монополии на все виды оборота наркотиков и установление механизма государственного лицензирования всех видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств.

Целью контроля, осуществляемого уполномоченными государственными органами, является защита общественной нравственности, обеспечение личной безопасности граждан, их жизни, здоровья и общественной безопасности.

Достижение целей эффективной защиты общественной нравственности обеспечиваются посредством использования различных средств и методов. Среди них осуществление лицензионно-разрешительной деятельности занимает особое место и касается самых разнообразных сфер социальной жизни. Следует признать, что лицензирование всех видов деятельности, связанной с оборотом наркотиков, выступает основной формой такого контроля.

Непосредственной целью осуществляемого государством лицензирования является, по сути, защита общественной нравственности, а перспективной и конечной — забота о безопасности²².

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²³ оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений отнесены к перечню видов деятельности, на которые требуются лицензии.

Порядок лицензирования деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1085 «О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их

²¹ Там же. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7614.

²² *Килясханов И. Ш.* Права и свободы граждан в учетно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции : монография. Омск, 1997. С. 59.

²³ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2011. № 19, ст. 2716.

прекурсоров, культивированию наркотикосодержащих растений»²⁴. Этим же нормативным правовым актом обозначен перечень работ и услуг, составляющих деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений.

Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»²⁵ определено, что государственное регулирование отношений, возникающих в сфере обращения лекарственных средств (в том числе и наркотических), осуществляется путем лицензирования деятельности в указанной области, при этом ч. 2 ст. 3 названного Закона отсылает к правилам, установленным относительно оборота лекарственных средств, содержащих наркотики.

Лицензирование видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств, фактически является предварительным контролем, служащим средством охраны прав и свобод граждан. По существу, органы, выдающие лицензию, должны выступать гарантами того, что лицензируемая деятельность не нанесет ущерба личной и общественной безопасности.

Следует отметить, что при лицензировании видов деятельности, связанных с оборотом наркотиков, в лицензирующий орган представляется пакет документов, среди которых значится «заключение органов внутренних дел Российской Федерации о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны»²⁶.

Правовую основу выдачи указанных заключений и заключений органов внутренних дел об отсутствии у работников, которые в соответствии со своими служебными обязанностями должны иметь доступ к наркотическим средствам, психотропным веществам, внесенным в Список I прекурсоров или культивируемым наркосодержащим растениям, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их пре-

²⁴ Там же. 2012. № 1, ст. 130.

²⁵ Там же. 2010. № 16, ст. 1815.

²⁶ Абзац 3 п. 3 ст. 10 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

курсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации, представляют абзацы 3 и 5 п. 3 ст. 10 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» и п. 44 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», закрепляющий обязанность полиции осуществлять выдачу разрешений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах. Помимо института лицензирования указанные заключения в настоящее время являются формами правового контроля в области оборота наркотиков за:

- 1) объектами и помещениями, где осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотиков;
- 2) допуском лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами;
- 3) допуском лиц к работе с прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ.

Контроль за объектами и помещениями, где осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В соответствии с Законом все виды деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, реализуются только после получения заключения о соответствии каждого объекта и помещения, где осуществляется такая деятельность. Указанное заключение выдается органами внутренних дел Российской Федерации в порядке, установленном МВД России.

Согласно Административному регламенту, утвержденному приказом МВД России от 21 июля 2017 г. № 495²⁷, для получения заключения заявитель представляет в подразделения органов внутренних дел, уполномоченные выдавать заключение, ряд документов. Положительным моментом при этом следует считать закрепление в указанном нормативном акте прямого запрета на истребование от заявителей документов, им не

²⁷ *Об утверждении* Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны : приказ МВД России от 21 июля 2017 г. № 495 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.08.2017 (дата обращения: 27.03.2018).

предусмотренных. После рассмотрения представленных заявителем документов, среди которых обязательно должен быть акт, содержащий сведения о категории объекта, его оснащении инженерно-техническими средствами охраны, проводится обследование объекта или помещения на соответствие его установленным требованиям, по результатам которого выдается акт о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны.

Контроль за допуском лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами. Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» определил, что оборот наркотических средств является ограниченным. Следовательно, и круг субъектов, имеющих доступ к наркотическим средствам, тоже должен быть ограничен. Установление порядка допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами — прерогатива Правительства Российской Федерации.

В соответствии с Правилами допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также к деятельности, связанной с оборотом прекурсоров, наркотических средств и психотропных веществ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 892²⁸, допуск лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами осуществляется руководителями организаций независимо от их организационно-правовой формы или лицами, их замещающими.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» приказом МВД России от 17 июля 2017 г. № 470 утвержден Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии у работников, которые в соответствии со своими служебными обязанностями должны иметь доступ к наркотическим средствам, психотропным веществам, внесенным в Список I прекурсоров или культивируемым наркосодержащим растениям, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров либо с незаконным культивированием нар-

²⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1998. № 33, ст. 4009.

косо содержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации²⁹. Приказом МВД России от 17 июля 2011 г. № 578 утвержден Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации³⁰.

В настоящее время деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по организации допуска лиц к работе с наркотиками сведена к выдаче заключения о наличии или отсутствии судимости.

Определенные возражения вызывают основания для отказа тем или иным лицам в допуске к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами. Так, основанием для отказа в допуске к работе с наркотиками является непогашенная или неснятая судимость за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации. Как же быть в случае предъявления лицу обвинения в совершении преступлений указанных категорий? На наш взгляд, основания для отказа в допуске к работе с наркотиками должны быть дополнены таким основанием, как предъявление обвинения в совершении преступлений указанных категорий.

Следует отметить, что законодательство об обороте наркотиков в последние годы совершенствуется: устранен ряд пробелов и недостатков. Однако анализ законодательства и практики его применения показывает, что нормативным регулированием не охвачены отдельные направления государственной антинаркотической политики, что, несомненно, является существенным препятствием в защите граждан от угроз, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Одно из основных направлений государственной антинаркотической политики — создание государственной системы профилактики нар-

²⁹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.08.2017 (дата обращения: 27.03.2018).

³⁰ Там же.

компании, а также лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, в том числе несовершеннолетних. Одними из субъектов указанной системы, осуществляющих медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, чья деятельность рассматривалась нами выше, являются негосударственные реабилитационные организации. Создание подобных центров — положительное явление, поскольку для их деятельности характерна определенная инициатива и творческий подход в реабилитации, что дает несомненный эффект. Особенно полезна деятельность центров, которые находятся на значительном удалении от крупных населенных пунктов, в сельской местности, что практически исключает возможность общения реабилитантов с антисоциальной средой. Но при наличии положительных моментов возникает ряд проблем, главная из которых — отсутствие государственного контроля за законностью, гуманностью, оправданностью и адекватностью задач реабилитации применяемых методик, программ реабилитации в негосударственных реабилитационных центрах.

В связи с изложенным и для достижения целей государственной антинаркотической политики предлагаем ввести институт лицензирования деятельности негосударственных реабилитационных центров для наркологических больных. Для закрепления данного института в законодательстве необходимо внести изменения в п. 18 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», дополнив его формулировкой: «... а также деятельность по медицинской реабилитации наркологических больных и деятельность по комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и больных наркоманией». Подобное изменение потребует принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, которое определит орган исполнительной власти, осуществляющий лицензирование, а также основания и порядок его проведения.

Другой существенной проблемой, значительно затрудняющей реализацию данного направления государственной антинаркотической политики, является отсутствие понимания на законодательном уровне содержания и пределов реабилитации больных наркоманией. Об этом свидетельствует и использование в нормативных правовых актах различной терминологии, характеризующей данное направление деятельности.

В Концепции государственной антинаркотической политики Российской Федерации³¹ говорится о медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

³¹ URL: <http://www.fskn.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2016).

В Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» реабилитация больных наркоманией определяется как комплекс мероприятий медицинского, психологического и социального характера, направленных на полное или частичное восстановление нарушенных вследствие потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача функций пораженного органа либо системы организма и (или) компенсацию утраченных функций, а также максимально возможное восстановление и (или) формирование социальных навыков и навыков психологической устойчивости. Глава VII данного нормативного правового акта называется «Наркологическая помощь больным наркоманией и их социальная реабилитация». Содержательный анализ ее статей позволяет делать вывод, что фактически речь идет о медицинских мерах реабилитации.

Кроме того, в законодательстве в настоящее время используется термин «ресоциализация больных наркоманией»³². Этот термин отражает стремления, появившиеся в 60-е гг. в ряде западноевропейских стран, использовать ресоциализацию больных наркоманией в качестве одного из главных инструментов борьбы против нее³³. Впоследствии это было закреплено в международно-правовых документах, в частности в Протоколе о поправках 1972 г.³⁴ Так, п. 2 ст. 14 предписывает, что ст. 36 в Конвенции 1961 г. должна иметь следующую редакцию: «Независимо от постановлений предыдущего подпункта настоящей статьи в тех случаях, когда лица, злоупотребляющие наркотическими средствами, совершают

³² По вопросу определения в субъектах Российской Федерации органа исполнительной власти, уполномоченного на организацию комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях : письмо Минздрава России от 11 сентября 2015 г. № 14-2/1531 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении* протокола ведения больных «Реабилитация больных наркоманией (Z50.3)» : приказ Минздрава России от 22 октября 2003 г. № 500 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении* Плана мероприятий по созданию государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков и совершенствованию системы наркологической медицинской помощи и реабилитации больных наркоманией (на 2012–2020 годы) : распоряжение Правительства РФ от 14 февраля 2012 г. № 202-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 8, ст. 1084.

³³ *Правовое регулирование деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ* : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. В. В. Важенина. Краснодар, 2015. С. 23.

³⁴ *О поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года* : протокол от 25 марта 1972 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 22, ст. 2269.

такие преступления, стороны могут предусмотреть либо в качестве замены осуждения или наказания, либо в дополнение к наказанию, чтобы в отношении таких лиц применялись в соответствии с пунктом 1 статьи 38 меры, направленные на их лечение, воспитание, наблюдение за ними после окончания ими лечения, восстановление их трудоспособности и возвращение их в общество».

В статье 15 Протокола устанавливается, что ст. 38 Единой конвенции по наркотикам будет призывать к следующему: «Стороны уделяют особое внимание и принимают все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и на раннее выявление, лечение, воспитание, восстановление трудоспособности, возвращение в общество соответствующих лиц и на наблюдение за ними после окончания ими лечения, и координируют свои усилия для достижения этих целей».

Согласно ст. 38 Конвенции ООН 1961 г. о наркотических средствах с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 г., и ст. 20 Конвенции о психотропных веществах надлежит принимать все возможные меры, направленные на предотвращение злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами, на раннее выявление, лечение, воспитание трудоспособности, возвращение в общество потребителей наркотиков и наблюдение за ними после завершения лечения.

Статья 33 Конвенции ООН о правах ребенка выдвигает необходимость защищать детей от злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами.

С учетом содержания реабилитационных мероприятий следует использовать такие термины, как: «медицинская реабилитация», «социальная реабилитация», «ресоциализация», «комплексная реабилитация». Требуется также определить виды и характер мероприятий по социальной реабилитации и ресоциализации наркологических больных, поэтому важно внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

В качестве вывода можно указать следующее.

Положения международных нормативных правовых актов в области противодействия незаконному обороту наркотиков имеют большое значение для развития отечественного законодательства в рассматриваемой области и заключается в создании ориентиров и основы для формирования российской антинаркотической политики.

Несмотря на своевременное реагирование законодателя на распространение новых потенциально опасных психоактивных веществ, отметим, что

для усиления защиты граждан от угроз в рассматриваемой сфере целесообразно внести изменения в следующие нормативные правовые акты:

— КоАП РФ дополнить статьей 6.8.1 «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ»

1. Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта новых потенциально опасных психоактивных веществ —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

2. Те же действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, —

влекут наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации»;

— статью 12 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 307) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»³⁵ дополнить положением следующего содержания: «организует работу по формированию реестра новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен».

Основополагающим принципом государственной политики в области защиты граждан от угроз, связанных с незаконным оборотом наркотиков, является положение о том, что вся деятельность в данной сфере осуществляется под контролем государства.

Основу контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ представляет закрепление государственной монополии на все виды оборота наркотиков и установление механизма государственного лицензирования всех видов деятельности, связанной с оборотом наркотических средств. Целью контроля, осуществляемого уполномоченными государственными органами, выступает защита общественной нравственности от угроз, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Помимо института лицензирования в настоящее время формой правового контроля в области оборота наркотиков является выдача заключений органов внутренних дел Российской Федерации:

1) о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных

³⁵ Там же. 2011. № 10, ст. 1334.

веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны;

2) об отсутствии у работников, которые в соответствии со своими служебными обязанностями должны иметь доступ к наркотическим средствам, психотропным веществам, внесенным в Список I прекурсоров или культивируемым наркосодержащим растениям, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации;

3) об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации.

В настоящее время затруднено и фактически не реализуется одно из направлений государственной антинаркотической политики — создание государственной системы профилактики наркомании, а также лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, в том числе несовершеннолетних, в связи с отсутствием в законодательстве понятий «социальная реабилитация», «ресоциализация», «комплексная реабилитация». Требуется также определить виды и характер мероприятий по социальной реабилитации и ресоциализации наркологических больных. Считаю необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

§ 2. Основные направления государственной антиалкогольной политики Российской Федерации

Алкоголизм в России — одна из самых актуальных проблем современности, связанная с возрастающим количеством лиц, злоупотребляющих алкоголем, а также ростом правонарушений в сфере действия анти-

алкогольного законодательства, что превращает данную проблему в источник реальной угрозы национальной безопасности государства.

Алкоголизм — это хроническое заболевание, вызванное систематическим употреблением спиртных напитков, характеризующееся влечением к ним, приводящее к психическим и физическим расстройствам и нарушающее социальные отношения лица, страдающего этим заболеванием³⁶.

Злоупотребление алкоголем находится на третьем месте среди причин смертности. Причем если первые две причины — сердечные болезни и онкозаболевания — люди не властны отменить, то алкоголизм — «рукотворное» заболевание. Он же выступает причиной травм, инвалидизации населения. В 1998–2008 гг. непрямые потери от злоупотребления алкоголем составили более 550 тысяч смертей³⁷.

Учитывая данный факт, Президент РФ выразил серьезную озабоченность тем, что алкоголизм приобрел в нашей стране характер национального бедствия³⁸.

Колоссальные масштабы распространения алкогольной продукции во всем мире влекут призывы об установлении международного контроля над потреблением спиртосодержащих напитков, отсутствующего в настоящее время³⁹.

Анализ многовековой истории защиты общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, позволяет констатировать, что режим и меры защиты и государственная политика в рассматриваемой сфере менялись от полного разрешения и свободного распространения до полного запрета на пьянство.

Современную государственную антиалкогольную политику в России целесообразно вести с учетом оценки опыта прошлого, где основная задача должна сводиться к постепенному искоренению причин массового пьянства, минимизации его негативных последствий. Именно поэтому антиалкогольная политика выступает неотъемлемой частью общей социальной политики государства, направленной на защиту жизни и здоровья людей, их прав на достойное существование и развитие от воздействия потребления алкоголя.

В связи с этим Указом Президента Российской Федерации утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период

³⁶ *Большая советская энциклопедия* : в 50 т. М., 1970. Т. 1. С. 442.

³⁷ URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0459/gazeta019.php>. (дата обращения: 03.05.2014).

³⁸ *Кузьмин В.* Всероссийское кодирование // Рос. газета. 2009. 13 авг.

³⁹ *Большая медицинская энциклопедия* : в 36 т. Изд. 3-е. Т. 1. С. 736.

до 2025 года⁴⁰, которая нацелена на стабилизацию и рост численности населения, повышение общего коэффициента рождаемости в 1,5 раза и увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет. Достижение таких показателей невозможно без принятия государством эффективных мер по противодействию злоупотреблению алкогольной продукцией.

Кроме того, в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683⁴¹, алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения.

Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года⁴² (далее — Концепция) определила цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в данной сфере.

Основными целями реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации являются: значительное снижение уровня потребления алкогольной продукции; повышение эффективности системы профилактики злоупотребления алкогольной продукцией; повышение эффективности регулирования алкогольного рынка.

Формирование модели административно-правовой защиты общественной нравственности предполагает решение задач органов публичной власти в рассматриваемой области. К числу таковых можно отнести: создание системы мониторинга и анализа динамики показателей уровня злоупотребления алкогольной продукцией; изменение структуры потребления населением алкогольной продукции за счет уменьшения доли потребления крепких спиртных напитков при одновременном существенном снижении общего уровня потребления алкогольной продукции; переориентирование населения на ведение трезвого и здорового образа жизни; формирование нетерпимости общества к проявлениям злоу-

⁴⁰ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 09 октября 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42, ст. 5009.

⁴¹ Там же. 2016. № 1 (Ч. II), ст. 212.

⁴² Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // Там же. 2010. № 2, ст. 264.

потребления алкогольной продукцией; разработку и внедрение различных программ в рассматриваемой сфере; совершенствование организации оказания наркологической медицинской помощи лицам, злоупотребляющим алкогольной продукцией, больным алкоголизмом и др.

Таким образом, на современном этапе развития российского общества борьба с пьянством и алкоголизмом строится на основе Концепции антиалкогольной политики, направленной на защиту жизни и здоровья граждан государства, их прав на достойное существование и развитие от воздействия алкоголя, а также иных принятых нормативных правовых актов органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, учреждениями здравоохранения, науки и образования, культуры и искусства, общественными и религиозными организациями, в том числе путем их взаимодействия для достижения поставленных целей и задач.

Главным направлением государственной политики в области защиты граждан от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, является снижение объемов потребления населением алкогольной продукции.

Основой должно стать формирование нетерпимости общества к проявлениям злоупотребления алкогольной продукцией, ориентация на здоровый образ жизни, профилактика злоупотребления алкогольной продукцией и возникновения алкогольной зависимости.

О повышенном присутствии государства в рассматриваемой сфере свидетельствуют нормы законодательства. Статья 4 «Государственная монополия на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» устанавливает правила введения государственной монополии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Из положений ст. 4 Закона № 171-ФЗ следует, что государственная монополия на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации может вводиться федеральным законом. В настоящее время такого федерального закона нет.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлено, что лицензирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется в порядке, установленном фе-

деральным законом, регулирующим отношения в соответствующей сфере деятельности.

Правовую основу лицензирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции представляет глава III Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», именуемая как «Лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Порядок выдачи лицензий на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции определен постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 1999 г. № 1344 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции»⁴³. Данным нормативным правовым актом закреплено, что лицензии на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции выдает Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 648 «О лицензировании перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции»⁴⁴ установлен порядок лицензирования перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25% объема готовой продукции автомобильным транспортом.

Перечень оснований для отказа в выдаче лицензии, закрепленных в п. 9 ст. 19 Закона, указывает, что в случае представления неполного пакета документов лицензирующий орган не вправе принимать по существу решение об отказе в выдаче лицензии. На наш взгляд, отсутствие в законодательстве в качестве самостоятельного основания для отказа в выдаче лицензии представления соискателем лицензии неполного пакета документов является определенным упущением.

Публичный контроль за деятельностью предпринимателей в области оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции необходим прежде всего для соблюдения принципов осуществления экономической деятель-

⁴³ Там же. 1999. № 50, ст. 6227.

⁴⁴ Там же. 2012. № 27, ст. 3757.

ности (законности, добросовестной конкуренции и т. д.). Однако целесообразность государственного воздействия на оборот указанной продукции определяется и задачами, связанными с охраной публичных интересов по охране общественного порядка и защите общественной нравственности.

Пределы государственного вмешательства в область оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции должны быть таковы, чтобы сохранялся интерес к легитимному предпринимательству. Для этого нужна грамотная, научно обоснованная экономическая политика, реализуемая путем государственного регулирования предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере.

Анализ законодательства демонстрирует дисбаланс правового регулирования защиты общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом. С одной стороны, можно говорить о достаточности и урегулированности отношений в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, а с другой — приходится констатировать пробелы в нормах, связанных с потреблением данной продукции. Наблюдается определенное превалирование экономических интересов.

В последнее время в связи с недоступностью алкогольных напитков для некоторых категорий граждан участились факты употребления спиртосодержащей продукции в виде пищевых спиртовых настоек различных биологических объектов (коры дуба, красного перца и т. д.) лекарственного либо косметического назначения, а порой и непившей спиртосодержащей продукции. Подобные средства не относятся к категории алкогольной продукции, которая является объектом правового регулирования в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, в соответствии с п. 3 ст. 1 которого его действие не распространяется на:

— обращение лекарственных средств, содержащих этиловый спирт, зарегистрированных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и включенных в государственный реестр лекарственных средств, за исключением производства, оборота и (или) использования этилового спирта по фармакопейным статьям;

— деятельность аптечных организаций, связанную с изготовлением и отпуском лекарственных препаратов (в том числе гомеопатических лекарственных препаратов), содержащих этиловый спирт и изготавливаемых по рецептам на лекарственные препараты и в соответствии с требованиями медицинских организаций;

— деятельность по обороту спиртосодержащей непившей продукции, расфасованной в металлическую аэрозольную упаковку емкостью не более 450 миллилитров.

Принимая во внимание данные Минздрава России, что 80,8% от общего числа зарегистрированных наркологических больных — это больные алкоголизмом, которые не имеют средств для приобретения алкогольной продукции, можно отметить, что в настоящее время масштабы потребления гражданами непившей спиртосодержащей продукции, производство которой, как видно, никак не регламентируется, только растут. Все это представляет серьезную угрозу общественной нравственности.

Яркий пример — трагические события, происшедшие в декабре 2016 г. в Иркутской области⁴⁵, когда от отравления суррогатным алкоголем погиб 71 человек (40 человек — в медучреждениях и 31 — по месту жительства). Всего от отравления пострадали 117 человек. Массовое отравление суррогатным алкоголем произошло в микрорайоне Новоленино Иркутска. Пострадавшие в возрасте 25–50 лет стали поступать в медучреждения с вечера 17 декабря. По предварительным данным, все они употребляли спиртосодержащую жидкость — парфюмерное косметическое средство «Концентрат для ванн „Боярышник“». Минздрав региона сообщил, что отравление вызвал метиловый спирт, или метанол, который содержался в концентрате, хотя на упаковке в составе значился этиловый спирт. В рамках расследования дела о гибели людей после употребления спиртосодержащего средства задержаны 11 человек. Это предприниматели и сотрудники торговых точек. В связи с массовой гибелью людей в Иркутской области был введен режим ЧС⁴⁶.

Попыткой решения указанной проблемы может являться постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2018 г. № 1505 «Об ограничении условий и мест розничной продажи спиртосодержащей непившей продукции», включающее положение о запрете на розничную продажу спиртосодержащей непившей продукции с содержанием этилового спирта более 28% объема готовой продукции ниже цены, по которой осуществляется розничная продажа водки, ликеро-водочной и другой алкогольной продукции крепостью свыше 28% за 0,5 литра готовой продукции, установленной уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 5 ст. 11 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

⁴⁵ URL: <http://www.interfax.ru/russia/542537> (дата обращения: 23.12.2016).

⁴⁶ Там же.

Данным нормативным правовым актом установлен запрет на розничную продажу спиртосодержащей непивной продукции, указанной выше, в организациях общественного питания.

Следует отметить, что подобные запреты не распространяются на стекломывающие жидкости, нежидкую непивную спиртосодержащую продукцию, а также непивную спиртосодержащую продукцию с использованием укупорочных средств, исключаяющих ее пероральное потребление.

Другой проблемой в области защиты общественной нравственности от угроз, связанных с пьянством и алкоголизмом, является оборот иной спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции, который может осуществляться только при наличии сопроводительных документов, определенных п. 1 ст. 10.2 Закона. Полагаем, для цивилизованного регулирования оборота данной продукции одной нормы явно недостаточно.

Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁴⁷ никаких особых условий или требований к обращению лекарственных средств, содержащих этиловый спирт, не предусмотрено.

Вряд ли подобное положение дел можно считать удовлетворительным, поскольку потребление лекарственных средств, содержащих этиловый спирт, распространено в силу дешевизны и способствует распространению пьянства и алкоголизма.

В связи с изложенным можно говорить о существенном пробеле в отечественном законодательстве. Полагаем, его устранение возможно с использованием нескольких вариантов:

1) путем закрепления нормы в Федеральном законе от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» об особых требованиях лицензирования производства лекарственных средств, содержащих этиловый спирт;

2) путем закрепления нормы в Федеральном законе от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» о том, что оборот лекарственных средств, содержащих этиловый спирт, осуществляется с учетом особенностей производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

3) путем введения рецептов на наиболее распространенные виды лекарственных средств, содержащих этиловый спирт;

4) благодаря увеличению объема упаковки (тары), в которой осуществляется продажа лекарственных средств, содержащих этиловый спирт, поскольку небольшой объем делает их более доступными для приобретения.

⁴⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16, ст. 1815.

Наиболее предпочтительным представляется первый вариант решения проблемы в силу того, что он практически не требует затрат.

Существенной проблемой, значительно затрудняющей реализацию такой приоритетной задачи государственной антиалкогольной политики, как совершенствование организации оказания наркологической медицинской помощи лицам, злоупотребляющим алкогольной продукцией, и больным алкоголизмом, является отсутствие понимания на законодательном уровне содержания и пределов реабилитации больных алкоголизмом. Об этом свидетельствует и использование в нормативных правовых актах различной терминологии, характеризующей данное направление деятельности.

В Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года⁴⁸ в числе мер по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации названы:

— совершенствование и развитие организации оказания медицинской наркологической помощи лицам, злоупотребляющим алкогольной продукцией и больным алкоголизмом;

— создание реабилитационных и психологических центров по профилактике алкоголизма для работы с населением, особенно с молодежью, в том числе центров по подготовке специалистов-психологов.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 959 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации»⁴⁹ говорится о реабилитации больных алкоголизмом.

Вопросы реабилитации больных алкоголизмом в настоящее время регламентируются отдельными ведомственными нормативными правовыми актами.

Приказом Минздрава России от 5 июня 2014 г. № 263 «Об утверждении Концепции модернизации наркологической службы Российской Федерации до 2016 года» утверждена Концепция модернизации наркологической службы Российской Федерации до 2016 г., разработанная во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598

⁴⁸ Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // Там же. 2010. № 2, ст. 264.

⁴⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39, ст. 3631.

«О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»⁵⁰, которая представляет собой систему базовых принципов, приоритетных направлений, целей и задач модернизации наркологической службы Российской Федерации.

К настоящему времени в работе наркологической службы накопилось много системных организационных проблем:

1) низкая обращаемость больных в государственные и муниципальные медицинские организации, оказывающие наркологическую помощь населению;

2) слабая мотивация наркологических больных к включению в программы лечения и медицинской реабилитации;

3) малая загруженность развернутых наркологических и реабилитационных коек;

4) отсутствие систематизированного мониторинга масштабов распространённости злоупотребления алкоголем;

5) дефицит обеспеченности врачами-психиатрами-наркологами, средним и младшим медицинским персоналом;

6) дефицит обеспечения врачами-психотерапевтами, медицинскими психологами, социальными работниками, специалистами по социальной работе;

7) отсутствие специальности «детская и подростковая психиатрия — наркология»;

8) неразвитая преемственность в деятельности медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь по профилю «наркология», и негосударственных реабилитационных центров, оказывающих социальные услуги наркологическим больным.

Значимой проблемой является низкая обращаемость в медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, оказывающих наркологическую помощь. Сложившаяся ситуация объясняется, с одной стороны, характерной для всех наркологических больных «анозогнозией» — отторжением больным факта наличия у него наркологического заболевания и связанных с ним медицинских и социальных последствий.

С другой стороны, высокая латентность наркологической патологии обусловлена возникающими при обращении за наркологической помощью в наркологические учреждения социально-правовыми последствиями, к которым относятся ограничения на право владения оружием, управления транспортным средством; прохождение государственной

⁵⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

гражданской службы; деятельность, связанную с отдельными видами работ, тяжелыми работами и работами с вредными и (или) опасными условиями труда; усыновление.

В то же время указанных социально-правовых ограничений можно избежать при анонимном (платном) обращении в медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, оказывающих наркологическую помощь, а также при обращении в медицинские организации частной системы здравоохранения и негосударственные центры, оказывающие услуги по социальной реабилитации. Это ставит в неравное положение государственные и негосударственные медицинские организации, осуществляющие наркологическую помощь, а также контингенты наркологических больных с разными финансовыми возможностями.

Одним из главных направлений повышения эффективности оказания наркологической помощи является разработка и внедрение в деятельность наркологических учреждений порядка диспансерного наблюдения за наркологическими больными, отвечающего современной социально-экономической и наркологической ситуации в стране.

В настоящее время в Российской Федерации наиболее проблемным направлением в системе оказания наркологической помощи является именно медицинская реабилитация больных алкоголизмом, которая развивается медленно, что негативно отражается на эффективности оказания наркологической помощи. На наш взгляд, это связано с низкой мотивацией наркологических больных на участие в программах реабилитации.

Вызывает озабоченность отсутствие взаимодействия между наркологическими учреждениями и негосударственными реабилитационными центрами, что препятствует осуществлению преемственности между лечебно-реабилитационным процессом и последующей социальной реабилитацией. По данным Минздрава России, в 82,5% негосударственных реабилитационных центров пациенты не получают необходимой медицинской помощи в связи с наркологической патологией и сопутствующими заболеваниями.

Приказом Минздрава России от 18 марта 1997 г. № 76 «О наркологических реабилитационных центрах»⁵¹ утверждено Положение о наркологических реабилитационных центрах — учреждениях здравоохранения, осуществляющих специализированную реабилитационную помощь больным алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией.

⁵¹ Медицинская газета. 1997. 28 мая.

Пациентами реабилитационного центра являются больные наркологического профиля, нуждающиеся в особом типе восстановительной терапии для выработки и укрепления у них способности самообеспечения, формирования положительных социальных установок, веры в свои силы, облегчения возвращения к труду, профессии, в общество. Необходимой предпосылкой направления в реабилитационный центр служит желание пациента прекратить потребление психоактивных веществ, участвовать в терапевтических реабилитационных программах, восстановить свой социальный статус.

В составе реабилитационных центров могут создаваться лечебно-трудовые мастерские, учебные классы, студии, спортивные секции и т. п. Деятельность этих подразделений подчинена задачам реабилитации и не должна преследовать коммерческие цели, при этом обеспечивается разнообразие занятий и видов деятельности пациентов с учетом их индивидуальных особенностей, способностей делать выбор и принимать решения. Реабилитационная помощь больным в центре оказывается конфиденциально.

В настоящее время одной из главных проблем, требующих решения для повышения эффективности оказания наркологической помощи, является отсутствие утвержденного порядка диспансерного наблюдения за наркологическими больными, отвечающего современной социально-экономической и наркологической ситуации в стране. Кроме того, нет понимания в объемах, видах и пределах реабилитационных мероприятий в отношении граждан, страдающих алкогольной зависимостью.

Проблема осложняется еще и тем, что «у нас, по признанию самих медицинских работников, практически полностью отсутствует качественный реабилитационный уход за лицами, прошедшими интенсивный курс лечения или, что еще тяжелее, операцию. Что же в таком случае говорить о больных алкоголизмом людях?»⁵². Кроме того, в законодательстве в настоящее время не используется термин «ресоциализация больных алкоголизмом».

С учетом содержания реабилитационных мероприятий полагаем возможным использовать следующие термины: «медицинская реабилитация», «социальная реабилитация», «ресоциализация», «комплексная реабилитация». Требуется также определить виды и характер мероприятий по реабилитации и ресоциализации больных алкоголизмом. В связи с изложенным считаем необходимым внести соответствующие измене-

⁵² Мацкевич И. М. Алкоголь и преступность // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 844–854.

ния и дополнения в Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

§ 3. Современное нормативное правовое регулирование в области предупреждения бродяжничества и попрошайничества и характеристика исходящих от них угроз общественной нравственности

Бродяжничество и попрошайничество, с одной стороны, являются древнейшей разновидностью антисоциальных явлений, с другой — показателем народного благосостояния и общественной нравственности. В наши дни бродяжничество и попрошайничество представляют реальную угрозу общественной нравственности. При этом отношение к данному явлению далеко не однозначно. Некоторые исследователи даже считали, что главным в нем было глубокое презрение к праздности, лжи и лени, сопутствующих попрошайничеству⁵³. Как писал И. Прыжов, неслучайно пастыри Православной Церкви часто жаловались на «холодность» простого народа к нищенству⁵⁴.

В Энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона дается следующее определение нищих: «класс людей, о существовании которых должны заботиться другие». В юридическом смысле в словаре говорится о нищенстве как о проступке, «закключающемся в обращении к благотворительности, при условиях, делающих такое обращение наказуемым»⁵⁵. Относительно термина «бродяжничество» в том же словаре указано, что отечественное законодательство рассматривало людей, занимающихся бродяжничеством «как жительствовавших где-либо, так и переходящих или переезжающих из места в место не только без ведома подлежащих полицейских начальств и без установленных на то видов, но и без всяких средств доказать настоящее свое состояние или звание, или же упорно от сего отказывающихся»⁵⁶.

⁵³ *Голосенко И. А.* Нищенство в России. (Из истории дореволюционной социологии бедности) // Социологические исследования. 1996. № 8. С. 18.

⁵⁴ *Прыжов И.* Нищие на Святой Руси. Казань, 1913. С. 36, 80.

⁵⁵ *Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона.* СПб., 1897. Полут. 21. С. 208–210.

⁵⁶ Полут. 8. С. 695.

Нищенство находится в тесной связи с бродяжничеством. Это две стороны одного и того же явления. Анонимный автор проекта Положения о нищих, составленного по приказу Министерства внутренних дел в 1829 г., заметил, что «нищенство — то же, что и бродяжничество»⁵⁷. В западноевропейском законодательстве XIX — начала XX столетия бродяжничество определялось как «преступление, тесно примыкающее к ниществу, почти с ним сливающееся, ибо основание наказуемости шатания с места на место, из любви к праздности, заключается в том, что человек, ведущий такой образ жизни, в лучшем случае занимается нищенством»⁵⁸. В российском законодательстве того же периода содержалось определение нищенства, согласно которому «нищенствовать значит бродить в городах, посадах, селениях, на ярмарках, больших и торговых дорогах для испрашивания подаяния»⁵⁹. Уже из самого определения нищенства видно, что это деяние по смыслу законодателя является родственным бродяжничеству. Их главное различие заключается в том, что основным признаком нищенства выступает выпрашивание средств для жизни у других людей, а отличительным признаком бродяжничества было неимение средств и нежелание удостоверить личность. «Буде не откроется никаких ясных доказательств о звании и месте жительства взятого нищего, с таковым поступать как с бродягою»⁶⁰.

Анализ многовековой практики защиты общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, позволяет выделить этапы, характеризующиеся определенными секуляризационно политико-правовыми режимами:

1) запретительный режим отличается запретом бродяжничества и попрошайничества, в том числе подавать милостыню;

2) административный режим (режим организации системы государственного призрения), определяемый тем, что государство предпринимает попытки организации системы призрения;

3) режим организации системы частного, общественного и государственного призрения, для которого свойственно сочетание административных мер государственного призрения и общественной деятельности в рассматриваемой области, развивает параллельно и частную благотворительность.

⁵⁷ Проект Положения о нищих // Чтения в Императорском обществе истории и древностей российских при Московском университете. 1860. Т. 3. С. 188.

⁵⁸ Кулишер Е. Нищенство и бродяжничество в сравнительном законодательстве // Право. 1911. № 1. Стб. 148.

⁵⁹ Уголовное уложение 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 422.

⁶⁰ Там же.

*Федеральное законодательство о защите общественной
нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством
и попрошайничеством*

Современный этап развития законодательства о защите общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, начинается с 1991 г. после отмены ст. 209 УК РСФСР как не соответствующей нормам о правах человека⁶¹.

Реформирование политической, социальной и правовой сфер жизнедеятельности общества в Российской Федерации привело к переоценке нравственных ценностей, жизненных ориентиров для многих граждан. Изменение экономической формации вызвало рост безработицы. Закономерным следствием этого стали существенные изменения социальной структуры российского общества, сопровождающиеся увеличением количества дезадаптированных граждан, среди которых значительную долю составляли и составляют лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством.

Осознавая положение о том, что указанная социальная группа обладает многими существенными признаками, свидетельствующими об уровне благосостояния общества, были приняты нормативные правовые акты, направленные на защиту общественной нравственности от угроз, связанных с указанными антисоциальными явлениями.

Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества»⁶² предписывал создание центров социальной реабилитации для лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством для оказания им социальной, медицинской и иной помощи. К сожалению, на практике эти учреждения так и не были созданы, что в дальнейшем повлекло отмену данного нормативного правового акта⁶³.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного

⁶¹ Бреева Е. Б. Правовое положение лиц без определенного места жительства // Черные дыры в российском законодательстве. Юридический журнал. 2007. № 1. С 457.

⁶² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 45, ст. 4327.

⁶³ О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 „О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества“ : указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 151 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 6, ст. 412.

места жительства и занятий»⁶⁴ предусматривалось развитие сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 455 создана комиссия по проблемам профилактики бродяжничества⁶⁵. Однако вскоре она была упразднена⁶⁶.

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1993 г. № 1003 «О домах ночного пребывания»⁶⁷ и постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 670 «Об утверждении Примерного положения об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий»⁶⁸ положили начало государственной кампании по работе с лицами без определенного места жительства и занятий. В соответствии с этими документами в целях оказания социальной, медицинской и иной помощи лицам без определенного места жительства, а также обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и укрепления общественного порядка стали создаваться специальные учреждения различного типа для лиц без определенного места жительства и занятий (дома ночного пребывания, центры социальной адаптации, социальные приюты). В настоящее время указанные нормативные правовые акты отменены⁶⁹ в связи с изданием новых.

Проблема, связанная с последствиями антисоциального поведения лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, является приоритетной в социальной политике государства. Для ее искоренения предпринимаются меры по защите общественной нравственности от

⁶⁴ Там же. 1995. № 46, ст. 4454.

⁶⁵ *О Межведомственной комиссии по проблемам профилактики бродяжничества* : постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 96 // Там же. 1996. №17, ст. 1992.

⁶⁶ *О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам создания и деятельности координационных и совещательных органов, образованных Правительством Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 г. № 380 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 743) // Там же. 2004. № 31, ст. 3268.

⁶⁷ *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. 1993. № 41, ст. 3925.

⁶⁸ Там же. 1996. № 25, ст. 3025.

⁶⁹ *Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации* : документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 581 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26 (Ч. II), ст. 3577.

угроз в рассматриваемой сфере. Так, приказом Ростехрегулирования от 18 декабря 2008 г. № 441-ст «Об утверждении национального стандарта»⁷⁰ национальный стандарт Российской Федерации «Типы учреждений социального обслуживания и социальные услуги лицам без определенного места жительства и занятий» введен в действие 1 января 2010 г.

В настоящее время деятельность организаций социального обслуживания лиц без определенного места жительства и занятий имеет своей целью:

- оказание неотложной социальной помощи и поддержки бездомных граждан;
 - проведение социальной адаптации и реабилитации бездомных граждан;
 - возвращение бездомных граждан к нормальной жизни в обществе.
- Основными задачами деятельности организаций социального обслуживания бездомных граждан являются:

- обеспечение временного размещения;
- оказание помощи в социальной адаптации и реабилитации;
- осуществление мероприятий по профилактике бездомности.

Предусматривается возможность создания следующих типов организаций социального обслуживания бездомных граждан:

- центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий;
- социальная гостиница для лиц без определенного места жительства и занятий;
- дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий.

Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать на своей территории другие необходимые учреждения.

В настоящее время организации социального обслуживания для лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, как и для всех категорий нуждающихся в социальном обслуживании, образуются органами публичной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно с учетом потребностей соответствующих субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 15 Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской

⁷⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации»⁷¹ гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании в случаях отсутствия определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста 23 лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также отсутствия работы и средств к существованию.

Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации принимает решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании либо об отказе в социальном обслуживании в течение пяти рабочих дней с даты подачи заявления. О принятом решении заявитель информируется в письменной или электронной форме. Решение об оказании срочных социальных услуг принимается немедленно (ч. 2 ст. 15).

Практика показывает, что лицам, занимающимся бродяжничеством и попрошайничеством, оказываются срочные социальные услуги, поскольку помощь им необходима именно в момент обращения в организации социального обслуживания.

В соответствии с постановлением Правительства Омской области от 27 октября 2014 г. № 261-п «Об утверждении номенклатуры организаций социального обслуживания в Омской области»⁷² к организациям, предоставляющим срочные социальные услуги лицам, занимающимся бродяжничеством и попрошайничеством, относятся комплексный центр социального обслуживания населения и центр социальной адаптации.

В настоящее время на территории Омской области мероприятия по социальной реабилитации лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, осуществляют следующие учреждения социального обслуживания:

- 38 комплексных центров социального обслуживания населения Омской области;
- бюджетное учреждение Омской области «Центр социальной адаптации».

Несмотря на то что законодательство предусматривает возможность создания организаций социального обслуживания для лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, приходится говорить об отсутствии механизмов, способствующих реабилитации и ресоциализации указанной категории граждан. Эта проблема является весьма актуальной и выражается в том, что лица, занимающиеся бродяжничеством

⁷¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (Ч. I), ст. 7007.

⁷² Омский вестник. № 45. 2014. 31 окт.

и попрошайничеством, постепенно утрачивают способность жить в социуме, выполнять социально полезные функции.

Граждане, решившие изменить антисоциальное поведение, вынуждены преодолевать многочисленные препятствия, связанные с вхождением в семью, трудовой коллектив и т. д. Им необходимо удовлетворять потребности в жилье, пище, одежде, трудоустройстве и т. д. Отсутствие указанных механизмов во многом провоцирует граждан на продолжение занятия бродяжничеством и попрошайничеством.

Не имея документов и места жительства, граждане не могут быть полноправными членами общества. У них нет возможности реализовать свои законные права и интересы, гарантированные Конституцией РФ: права на труд, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, на гарантированную судебную защиту прав и свобод и др.

Не имея возможности трудиться, получать помощь от государства, обращаться в суд за защитой своих прав и т. д., данная категория граждан является серьезным фактором роста преступности. Это означает, что значительная часть лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, нуждается в реабилитации и ресоциализации в специализированных учреждениях, основывающихся на специальных методиках и подходах. Термины «бродяжничество» и «попрошайничество» содержат в себе сущностный признак разрыва привычного и нормального образа жизнедеятельности, что предопределяет возникновение проблем адаптации. И если они не будут оперативно разрешены, человек начинает терять привычные социальные связи, постепенно исключаясь из социального взаимодействия в обществе. Исключение — результат неуспешного процесса адаптации, в ходе которого человек не приобретает или теряет свойства, требуемые социальной средой и взаимодействиями с ней.

Ресоциализация бездомного — результат успешного процесса социализации (адаптации), в ходе которого человек вырабатывает свойства, требуемые социальной средой и взаимодействиями с ней.

Во многих случаях человек не может самостоятельно, без какой-либо помощи преодолеть причины, толкнувшие его на антисоциальное поведение. К сожалению, нормы действующего законодательства не решают этой проблемы. Государством не создана модель, которая могла бы реально работать и решать указанные противоречия. Для устранения данного пробела предпринимаются попытки подготовки проектов нормативных правовых актов, разрешающих указанную острую проблему⁷³.

⁷³ Проект Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяж-

Следует отметить определенные действия законодателя закрепить нормы о защите несовершеннолетних от вовлечения в рассматриваемый вид антисоциального поведения и участия в нем.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁷⁴ к числу антиобщественных действий несовершеннолетних относит бродяжничество и попрошайничество. Также в данном нормативном правовом акте закреплено, что в отношении несовершеннолетних, ведущих подобный образ жизни, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу.

Согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁷⁵ к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация, способная вызвать у детей желание заниматься бродяжничеством или попрошайничеством.

Анализ отечественного законодательства показывает, что в настоящее время в нем закреплены лишь отдельные нормы, направленные на противодействие бродяжничеству и попрошайничеству.

Одним из дискуссионных и актуальных вопросов, в значительной степени влияющих на эффективность административно-правовой защиты общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, является проблема введения ответственности за бродяжничество и попрошайничество. В последнее время в обществе не утихают споры относительно целесообразности введения уголовной ответственности за организацию попрошайничества и административной ответственности для лиц, занимающихся данным видом антиобщественной деятельности⁷⁶. В начале 2016 г. члены Экспертного совета ГУ МВД России по г. Москве по нормотворческой деятельности и представители Московского регионального отделения Ассоциации юристов России внесли вышеупомянутые предложения в Московскую городскую Думу⁷⁷. Эти инициативы не новы,

ничеством». URL: https://homeless.ru/about/usefull/karlinsky_analiz_zakonoproekta_brodyazhnichestvo.pdf.

⁷⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 26, ст. 3177.

⁷⁵ Там же. 2011. № 1, ст. 48.

⁷⁶ *Теохаров А. К.* В поисках эффективных мер борьбы с попрошайничеством // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 3. С. 15–19.

⁷⁷ *МВД просит Мосгордуму ввести наказание за попрошайничество*. URL: <http://lifenews.ru/news/180629> (дата обращения: 19.01.2017).

в течение предыдущих лет они уже рассматривались как на федеральном, так и региональном уровнях⁷⁸.

Зарубежный опыт также свидетельствует о наличии подобных норм. Так, в ст. 302 Уголовного кодекса Молдовы предусмотрена ответственность за организацию попрошайничества, квалифицирующими признаками которого являются действия в отношении двух или более лиц, а также действия, осуществляемые двумя или более лицами⁷⁹. В соответствии со ст. 283 Уголовного кодекса Сан-Марино установлена ответственность в отношении лиц, управляющих организацией попрошайничества⁸⁰.

В Модельном уголовном кодексе США (Model penal code) имеется специальная глава «Преступления против публичного порядка и благопристойности» («Offence against public order decency»). Она содержит две статьи: ст. 250 «Учинение беспорядков, поведение, нарушающее публичный порядок, и родственные им посягательства» и ст. 251 «Публичная непристойность». В четырнадцати параграфах ст. 250 сформулированы положения об ответственности за учинение беспорядков; неподчинение приказу разойтись; поведение, нарушающее общественный порядок; поднятие ложной публичной тревоги; причинение беспокойства; появление в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения; празднование или бродяжничество; препятствование движению по дорогам или иным проходам общего пользования; срыв митингов и шествий; осквернение почитаемых предметов; надругательство над трупом; жестокость к животным; нарушение частной жизни⁸¹.

Статья 347 Уголовного кодекса Бельгии определяет бродягу как лицо, которое «не имеет определенного местожительства, средств к существованию и занятия». Бродяжничество квалифицируется как уголовное правонарушение при наличии всех трех критериев, а также если лицо ранее уже привлекалось за бродяжничество⁸².

⁷⁸ *Штрафы* за попрошайничество предлагают увеличить до 5 тысяч рублей. URL: <https://news.mail.ru/politics/18278731/> (дата обращения: 21.01.2017); *Московское ГУВД* предлагает ввести административную статью за попрошайничество. URL: <http://rusplt.ru/society/poroshayki-11107.html> (дата обращения: 21.01.2017).

⁷⁹ *Уголовный кодекс Республики Молдова*. URL: <http://lex.justice.md/ru/331268/> (дата обращения: 24.01.2017).

⁸⁰ *Уголовный кодекс Республики Сан-Марино* / науч. ред. С. В. Максимов. СПб., 2002. С. 193.

⁸¹ *Гулько А.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка в зарубежных странах // *Мировой судья*. 2007. № 10. С. 28–32.

⁸² *Постановление* на русском языке опубликовано в издании «Европейский суд по правам человека». Избранные решения : в 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 1–38.

Рассматривая вопрос о возможности установления уголовной ответственности за бродяжничество, отметим, что такое решение необходимо в интересах защиты общественной нравственности. При этом уголовная ответственность за бродяжничество и попрошайничество возможна при соблюдении трех условий:

1) привлечение к административной ответственности за бродяжничество и попрошайничество;

2) наличие у лица, ведущего подобный образ жизни, заболевания, представляющего опасность для окружающих;

3) совершение правонарушений, сопутствующих бродяжничеству и попрошайничеству. Кроме того, данный вид ответственности должен быть установлен за организацию занятия бродяжничеством и попрошайничеством. Для привлечения к ответственности необходимо предусмотреть следующие квалифицирующие признаки: с использованием лицом своего служебного положения; с применением насилия или с угрозой его применения; с использованием для занятия попрошайничеством несовершеннолетних; с использованием для занятия попрошайничеством лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста.

В настоящее время КоАП РФ не содержит норм, устанавливающих ответственность за бродяжничество и попрошайничество. Учитывая актуальность вопросов защиты общественной нравственности, отметим, что на региональном уровне предпринимаются попытки установить административную ответственность за данный вид антисоциального поведения (например, в Кодексе г. Москвы об административных правонарушениях⁸³ (ст. 3.8 «Приставание к гражданам в общественных местах»); в Законе Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»⁸⁴ (ст. 41 «Приставание к гражданам»); в Законе Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з «Об административных правонарушениях»⁸⁵ (ст. 16 «Приставание к гражданам»); в Кодексе Томской области об административных правонарушениях⁸⁶

⁸³ Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69. 12 дек.

⁸⁴ Об административных правонарушениях на территории Свердловской области: закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ // Областная газета. 2005. № 170–171. 15 июня.

⁸⁵ Об административных правонарушениях: закон Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з // Губернские вести. 2007. № 98. 8 дек.

⁸⁶ Кодекс Томской области об административных правонарушениях : постановление Государственной Думы Томской области от 18 декабря 2008 г. № 1912 // Собрание законодательства Томской области. 2009. № 1. 15 янв.

(ст. 3.15 «Назойливое приставание к гражданам в общественных местах»); в Законе Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» (ст. 51 «Назойливое приставание к гражданам»))⁸⁷.

Применение указанных норм регионального законодательства сотрудниками полиции затруднено в связи с тем, что их право составлять протоколы об административных правонарушениях оказалось оспариваемым в силу определенной противоречивости и неопределенности положений п. 8 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции, касающихся применения норм регионального законодательства об административных правонарушениях.

Для привлечения за занятие попрошайничеством сотрудниками полиции необходимо наличие соглашения между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Несмотря на скромный арсенал регионального законодателя, в качестве административного наказания за попрошайничество предусмотрены предупреждение или административный штраф в размере от ста до пятисот рублей (в Ярославской области установлен административный штраф в размере от пятисот до двух тысяч рублей). Практика свидетельствует о том, что в большинстве случаев в отношении лиц, занимающихся попрошайничеством, выносится административное наказание в виде предупреждения, поскольку применение штрафа является малоэффективной мерой, так как после получения копии постановления об административном правонарушении лицо его не оплачивает⁸⁸.

Указанные проблемы не способствуют качественной защите общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, а результат применения норм регионального законодательства является нулевым. Так, в Москве ежегодно выявляется и пресекается более 2000 фактов попрошайничества, однако к административной ответственности по ст. 3.8 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях в 2013-2014 гг. не привлечено ни одного человека⁸⁹. Данное обстоятельство объясняется еще и тем, что формулировка статьи не позволяет применять административные меры в отношении попрошаек, так как наступление ответственности возможно только в том случае, если действия лица выражаются в навязчивой форме. Поэтому в ситуации, когда человек

⁸⁷ *Ведомости* Законодательного Собрания Омской области. 2006. № 2(47), ст. 2936.

⁸⁸ *Теохаров А. К.* Указ. соч. С. 15–19.

⁸⁹ *Обсуждены проблемы привлечения к ответственности за попрошайничество.* URL: <http://ксгувд.рф/548-obsuzhdeny-problemy-privlecheniya-k-otvetstvennosti-za-poproshajnichestvo> (дата обращения: 22.01.2016).

в пассивной форме просит милостыню (молча стоит с протянутой рукой, табличкой и т. д.), его действия не носят противоправного характера.

Необходимость защиты общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, инициирует предложения о введении административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством.

Аргументом за установление административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством является наличие административной ответственности за данные антисоциальные явления в законодательстве зарубежных стран. Например, занятие попрошайничеством находится под административным запретом в таких европейских странах, как Латвия, Литва, Норвегия, Франция. Причем в Литве и Норвегии запрещено не только просить милостыню, но и подавать ее. Однако это не распространяется на случаи попрошайничества возле костелов. Следует отметить, что до введения штрафных санкций в Литве были проведены информационные кампании, призывающие жителей не давать денежные средства и иные материальные ценности бездомным. Также распространялись листовки, в которых указывались контактные данные общественных организаций, предоставляющих помощь нуждающимся людям⁹⁰.

Очевидно, что введение административной ответственности на федеральном уровне за занятие бродяжничеством и попрошайничеством будет способствовать усилению эффективности защиты общественной нравственности от угроз, связанных с рассматриваемыми антисоциальными явлениями. Однако, по нашему мнению, применение мер административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством должно осуществляться после применения административно-правовых мер защиты общества от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством (официального предостережения о недопустимости антисоциального поведения, медицинских и иных реабилитационных мер). Игнорирование лицом указанных мер, а равно занятие бродяжничеством и попрошайничеством после применения этих мер (прежде всего направленных на его ресоциализацию) также должно быть основанием для привлечения лица к административной ответственности. В свою очередь совершение административного правонарушения может стать основанием для привлечения лица к уголовной ответственности за совершение аналогичных противоправных деяний.

⁹⁰ *Попрошайки* в России: милостыня в законе, но нищим от этого не легче. URL: <http://ria.ru/analytics/20120816/724926841.html#ixzz3xs9M1JcR> (дата обращения: 24.01.2016).

Инициаторы введения административной ответственности за бродяжничество и попрошайничество в качестве административных наказаний предлагают административный арест. При этом мотивируют подобный выбор наибольшим эффектом для достижения целей недопущения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

На наш взгляд, за бродяжничество и попрошайничество самым эффективным наказанием являются обязательные работы. Во-первых, данное наказание будет иметь ярко выраженную профилактическую направленность для лиц, ведущих подобный образ жизни. Во-вторых, в ходе применения этого наказания лицо может получить профессиональные навыки, необходимые в будущем.

Таким образом, существующие нормы, направленные на противодействие бродяжничеству и попрошайничеству, не решают в полной мере задач защиты общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством.

Еще раз отметим, что основой для успешного преодоления таких антисоциальных явлений, как бродяжничество и попрошайничество, является социальная политика государства. Эффективное противодействие указанным видам антисоциального поведения возможно лишь в случае комплексного подхода и использования всего арсенала мер защиты общественной нравственности (социальных, педагогических, психологических, религиозных, правовых).

Для преодоления бродяжничества и попрошайничества необходимо закрепление в специальном федеральном законе общих и обязательных норм и ограничений. Для этого в них требуется определить: понятия «бродяжничество», «пропойничество», «милостыня», «подавание» и «благотворительность»; органы, осуществляющие профилактику и предупреждение бродяжничества и попрошайничества и их полномочия; основания доставления и задержания граждан в организации социального обслуживания лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество; основания и порядок применения мер медицинского характера (в том числе и принудительных) к лицам, задержанным за бродяжничество и попрошайничество; меры по ресоциализации граждан, ведущих подобный образ жизни.

В целом федеральное законодательство в рассматриваемой сфере является фрагментарным, пробельным и разрозненным. В нормах, регулирующих отношения в сфере охраны общественной нравственности и здоровья населения, отсутствуют как единая законодательная линия, определяющая государственную политику, так и основные понятия, необходимые для определения рамок законодательного регулирования в рассматриваемой

области. В настоящее время федеральное законодательство содержит лишь отдельные черты общей стратегии противодействия бродяжничеству и попрошайничеству, которых явно недостаточно для системного правового регулирования общественных отношений. Отдельные нормы, направленные на противодействие рассматриваемому антисоциальному явлению, включены в различные по направленности нормативные правовые акты, поэтому сегодня сложно говорить о цельности и системности федерального законодательства в области противодействия бродяжничеству и попрошайничеству. При этом указанные нормы могут выступать в качестве ориентиров законопроектной деятельности.

В качестве резюме можно указать, что для осуществления целенаправленной государственной политики по эффективной и результативной административно-правовой защите общественной нравственности от угроз, связанных с бродяжничеством и попрошайничеством, необходимо закрепление в специальном федеральном законе общих и обязательных норм и ограничений.

В настоящее время КоАП РФ не содержит норм, устанавливающих ответственность за бродяжничество и попрошайничество. Учитывая актуальность вопросов защиты общественной нравственности, отметим, что на региональном уровне предпринимаются попытки установить административную ответственность за данный вид антисоциального поведения.

Для совершенствования законодательства, регламентирующего административно-правовую защиту общественной нравственности, необходимо дополнить КоАП РФ статьей «Занятие бродяжничеством и попрошайничеством

1. Занятие бродяжничеством и попрошайничеством в общественных местах лицами, которым вынесено официальное предостережение о недопустимости продолжения антисоциального поведения, —

влечет обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов либо административный арест на срок от пяти до десяти суток или наложение административного штрафа на лиц, в отношении которых в соответствии с настоящим Кодексом не могут применяться обязательные работы либо административный арест, в размере от тысячи до трех тысяч рублей.

2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, —

влечет обязательные работы на срок до двухсот часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток или наложение административного штрафа на лиц, в отношении которых в соответствии с настоящим Кодексом не могут применяться обязательные работы либо административный арест, в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

3. Те же действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, —

влекут наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации».

На федеральном уровне введение административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством будет способствовать повышению эффективности защиты общественной нравственности от угроз, связанных с рассматриваемыми антисоциальными явлениями. Однако применение мер административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством должно осуществляться после применения административно-правовых мер защиты общества от угроз, связанных с данным социальным явлением (официального предостережения о недопустимости антисоциального поведения, медицинских и иных реабилитационных мер). Игнорирование лицом указанных мер, а равно занятие бродяжничеством и попрошайничеством после применения данных мер (прежде всего, направленных на его ресоциализацию), также должно послужить основанием для привлечения лица к административной ответственности. Административное правонарушение может стать основанием для привлечения лица к уголовной ответственности за совершение аналогичных противоправных деяний.

§ 4. Современное нормативное правовое регулирование в сфере противодействия проституции и правонарушениям, ей сопутствующим, и характеристика исходящих от них угроз общественной нравственности

История проституции и правонарушений, ей сопутствующих, уходит в глубокую древность. Случаи проституции описываются в библейской мифологии. Так, Лот, защищая гостей, остановившихся у него на ночлег, от преследования развращенных содомлян, попытался откупиться от них невинностью своих двух дочерей⁹¹. Иуда вступил в интимные отношения с Фамарью, пообещав ей козленка и отдав в залог свои печать, перевязь и трость⁹². Существование проституции всегда беспокоило умы человечества, но на протяжении всей его истории не было однозначного

⁹¹ *Бытие*. Глава 19. Стих. 4–8.

⁹² Там же. Глава 38. Стих. 15–20.

мнения общества о данном явлении. Терпимое отношение к проституции и разрешение лицу заниматься этим ремеслом сменялись страшными гонениями. Такие люди то воспевались поэтами и художниками, то их казнили, подвергали различным наказаниям⁹³.

Исторический опыт свидетельствует, что с зарождением проституции появились попытки поставить ее под контроль, регулировать эту деятельность.

Анализ многовековой практики борьбы с проституцией позволяет выделить этапы, характеризующиеся определенными секуляризационно политико-правовыми режимами:

1) режим терпимости, для которого свойственно введение ограничений, связанных с легализацией сексуальных услуг, в целях извлечения прибыли или получения дохода государством;

2) запретительный режим, отличающийся запретом любых форм полового распутства, в том числе и внебрачных связей;

3) режим регламентации, определяемый тем, что допустимой и в известной степени терпимой признается только зарегистрированная проституция, тайная же запрещается.

Проституция существовала на протяжении всей истории человечества. Именно с зарождением проституции появились функции государства по защите общества и граждан от неблагоприятных последствий этого антисоциального поведения.

Исследование деятельности органов публичной власти по преодолению правонарушений в сфере оборота продукции, оказания услуг и проведения зрелищных мероприятий сексуального характера предполагает анализ соответствующих международно-правовых норм.

Международно-правовые нормы о защите общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией, и правонарушений, ей сопутствующих

Основным международно-правовым актом в рассматриваемой области является Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами⁹⁴. Данный нормативный правовой акт был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 317 (4) от 2 декабря 1949 г. и вступил в силу 25 июля 1951 г. Лига Наций в 1937 г. разработала проект данной Конвенции в целях обеспечения согласованных действий на международном уровне для запрещения «домов терпимости» и нака-

⁹³ Блох И. История проституции / пер. с нем. СПб., 1994. С. 5.

⁹⁴ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 264.

зания любого лица, содержащего публичный дом или эксплуатирующего проституцию других лиц. Разработка проекта не была завершена в связи с началом Второй мировой войны.

Впоследствии, по окончании Второй мировой войны, подготовка проекта Конвенции была возобновлена, внесенные в него изменения учитывали существовавшие в то время реальности. Это привело к принятию данной Конвенции Генеральной Ассамблеей.

Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами свела воедино более ранние документы и предусмотрела проведение запретительной политики в качестве основы для любой программы действий по борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами. Эта политика включает запрет любого вида регулирования проституции, борьбу с извлекающими прибыль третьими лицами, предупреждение проституции и реабилитацию ее жертв.

В статье 1 Конвенции говорится, что стороны обязуются подвергать наказанию каждого, кто для удовлетворения похоти другого лица:

- 1) сводит, склоняет или совращает в целях проституции другое лицо, даже с согласия этого лица;
- 2) эксплуатирует проституцию другого лица, даже с согласия этого лица;
- 3) содержит дом терпимости или управляет им, или сознательно финансирует, или принимает участие в финансировании дома терпимости;
- 4) сдает в аренду либо снимает здание или другое место, или часть такового, зная, что они будут использованы в целях проституции третьими лицами.

Положения, содержащиеся в международных правовых нормах, так или иначе нашли отражение в законодательстве разных стран⁹⁵.

В нормотворчестве зарубежных стран, регулирующем сферу оборота продукции, оказания услуг и проведения зрелищных мероприятий сексуального характера, выделяется четыре основных направления. К первому из них можно отнести нормы, которые предусматривают ответственность за занятие проституцией, в том числе и гомосексуальной, лицами обоего пола. Второе направление — лицензирование деятельности по оказанию услуг сексуального характера и установление наказуемости за совершение деяний, связанных с незаконной коммерческой эксплуатацией лиц, занимающихся проституцией (сводничество, притоносодержание, сутенерство, содействие проституции и вовлечение в нее)⁹⁶. Третье направление

⁹⁵ *Обзор зарубежного законодательства по вопросам борьбы и пресечения проституции и порнобизнеса.* М., 1992. С. 2.

⁹⁶ *Уголовный кодекс Испании.* М., 1998. С. 64.

предусматривает ответственность клиентов проституток. Значительное место в законодательстве зарубежных стран занимает четвертое направление, посвященное вопросам регламентации коммерческого оборота продукции, проведения зрелищных мероприятий сексуального характера и охраны общества от информации безнравственного содержания.

Кроме упомянутых ранее в Конвенции о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами направлений, существуют и другие. В данном нормативном правовом акте провозглашена необходимость принятия мер для отмены или аннулирования любого действующего закона, постановления или административного распоряжения, в силу которых лица, занимающиеся или подозреваемые в занятии проституцией, подлежат особой регистрации либо должны иметь особый документ, либо подчиняются исключительным требованиям, имеющим своей целью контроль или оповещение.

Таким образом, международно-правовыми нормами предусматривается такая организационно-правовая модель правоохранительного надзора в сфере общественной нравственности, при которой допускается возможность разрешения и регламентации проституции в целях осуществления надзора и ограждения граждан (прежде всего несовершеннолетних) от столкновения и эксплуатации в сексуальном бизнесе. При этом подлежат наказанию лица, вовлекающие других в оказание услуг сексуального характера, организующие занятие проституцией, содействующие в оказании сексуальных услуг и организующие или содержащие места для оказания услуг сексуального характера.

Федеральное законодательство о защите общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующих

Необходимость регулирования отношений, возникающих в сфере защиты общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующих, приобретает в настоящее время особую актуальность, во-первых, в связи с резко возросшим количеством рассматриваемых правонарушений, во-вторых, исходя из международно-правовых обязательств Российской Федерации.

Эффективным средством правового противодействия проституции и правонарушениям, ей сопутствующим, является административное законодательство. Глава 6 КоАП РФ предусматривает ответственность за административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (заметим, что последний термин впервые использован в административно-деликтном законодательстве); содержит админи-

стративные правонарушения в сфере общественной нравственности, которые, на наш взгляд, могут быть подразделены на две группы:

- 1) сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения (ст. 6.1 КоАП РФ);
- 2) административные правонарушения, связанные с проституцией: неисполнение родителями или законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ); занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ); получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ).

Таким образом, в КоАП РФ содержатся лишь отдельные нормы, направленные на защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией, и правонарушений, ей сопутствующих.

Законодатель, вводя административную ответственность за занятие проституцией, не определил это понятие. В настоящее время ни в административном, ни в уголовном законодательстве не раскрыто понятие «проституция». Отсутствует такое определение и в ведомственных нормативных актах, что в некоторой степени осложняет защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией, и правонарушений, ей сопутствующих.

Опрос сотрудников органов внутренних дел показывает, что даже среди них нет четкого понимания этого социального явления. Многие из сотрудников вообще не ответили на вопрос, что такое проституция. Это свидетельствует как о сложности рассматриваемой проблемы, так и о целесообразности ее научной разработки с отграничением данного понятия от аморальных поступков в области сексуальных отношений⁹⁷.

Изучение и анализ соответствующих источников позволяет сделать вывод о существовании различных подходов в понимании данного социального явления. Проститутка по римскому праву — это женщина, вступающая в половые отношения без разбора. К ним причислялись сводницы и содержательницы публичных домов и других увеселительных заведений подобного рода. Все это нашло отражение в классическом римском определении: «Женщина, которая с целью добывания денег, а также без такой цели, публично или тайно продает себя или других женщин многим мужчинам без разбору, есть проститутка»⁹⁸. В. М. Броннер и А. И. Елистратов писали: «Для определения понятия проституции необходимо установить следую-

⁹⁷ Дьяченко А. П. Вопросы, которые ждут решения // Проституция и преступность. М., 1990. С. 163.

⁹⁸ Цит. по: Елистратов А. И. Борьба с проституцией в Европе. Казань, 1909. С. 171.

щие ее признаки — элементы открытой купли и продажи своего женского тела, отсутствие у женщин свободного полового выбора и доступность ее всякому желающему обладать ею за материальное вознаграждение»⁹⁹. Более сжатое определение дает Энциклопедия государства и права того времени: «Проституция — торговля своим телом как объектом удовлетворения полового инстинкта»¹⁰⁰. По японскому законодательству проституция определяется как половое сношение с неопределенным партнером за вознаграждение или обещание вознаграждения. В Уголовном кодексе штата Нью-Йорк отмечено, что лицо признается виновным в проституции, если оно осуществляет, соглашается или предлагает осуществить половые услуги с другим лицом за вознаграждение¹⁰¹. Э. Гидденс определяет проституцию как предоставление сексуальной благосклонности за деньги¹⁰². Исходя из существующих определений проституции попытаемся выделить ее характерные признаки:

- удовлетворение сексуальной потребности любого клиента;
- получение вознаграждения в денежной или иной форме;
- регулярность, систематичность вступления в половые связи.

Таким образом, под проституцией следует понимать действия, направленные на удовлетворение сексуальных потребностей клиентов, осуществляемые систематически и заранее обусловленные получением вознаграждения в денежной или иной форме.

С одной стороны, проституцию можно понимать как определенный вид деятельности в области оказания услуг сексуального характера. Подобная трактовка характеризуется признаками, рассмотренными выше. С другой стороны, занятие проституцией следует считать противоправным деянием, характеризующимся признаками и особенностями состава данного административного правонарушения.

Важно затронуть вопрос о введении уголовной ответственности за занятие проституцией. Одним из вариантов повышения эффективности борьбы с правонарушениями в сфере общественной нравственности, на взгляд некоторых авторов, является введение уголовно наказуемого деяния «занятие проституцией», но с административной преюдицией. Целесообразность этого обусловлена недостаточной эффективностью применения норм КоАП РФ, а также тем, что проституция в последнее время приобретает все более профессиональный характер и ор-

⁹⁹ Броннер В. М., Елистратов А. И. Проституция в России до 1917 года и борьба с проституцией в РСФСР. М., 1927. С. 85.

¹⁰⁰ Энциклопедия государства и права : в 3 т. М., 1925. Т. 3. С. 411.

¹⁰¹ Lesce T. Operation cold shower // Law and order (USA). 1985, august. P. 51–56.

¹⁰² Гидденс Э. Социология. М., 1999. С. 190.

ганизованные формы¹⁰³. Кроме того, исследователями приводятся данные опросов о том, что каждая третья проститутка, по ее личному признанию, впредь отказалась бы от этого занятия, если бы над ней довлела угроза уголовной ответственности¹⁰⁴.

Отметим, что предложения об установлении уголовной ответственности за ведение такого образа жизни оговариваются установлением определенных условий: после принятия к виновным мер административного наказания; при занятии таким промыслом систематически, несмотря на неоднократные предупреждения органов внутренних дел (полиции). Предлагается также ввести административную ответственность и на «клиентов» проституток.

Еще раз подчеркнем, что репрессиями проблему искоренения проституции и правонарушений, ей сопутствующих, не решить. Отечественный опыт показывает, что для улучшения ситуации в сфере общественной нравственности необходим комплекс мероприятий (социальных, правовых и т. п.), проводимых на федеральном уровне. Ужесточение санкций правовых норм за совершение правонарушений в сфере общественной нравственности может повлечь лишь видоизменение форм существования указанных социальных аномалий.

Следующим нормативным правовым актом в сфере охраны общественной нравственности является Уголовный кодекс Российской Федерации. Нормы об охране общественной нравственности содержатся в главе 20 «Преступления против семьи и несовершеннолетних» и в главе 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности». В УК РФ установлены следующие запреты в сфере общественной нравственности:

- 1) вовлечение в занятие проституцией (ст. 240);
- 2) получение сексуальных услуг несовершеннолетнего (ст. 240¹);
- 3) организация занятия проституцией (ст. 241);
- 4) незаконные изготовление и оборот порнографических материалов или предметов (ст. 242);
- 5) изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242¹);
- 6) использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов (ст. 242²).

Рассматривая уголовно-правовые нормы, охраняющие общественную нравственность, нельзя говорить об их системе, поскольку эти нор-

¹⁰³ «Жриц любви» посчитали // Рос. газета. 2003. 18 июня.

¹⁰⁴ Дьяченко А. П. Вопросы, которые ждут решения // Проституция и преступность. М., 1990. С. 169.

мы находятся в разных главах УК РФ и номинально имеют разные родовые объекты, что в свою очередь вносит разрозненность в регулирование однородных общественных отношений.

Одним из признаков жизнеспособности правовых норм (в том числе и в сфере общественной нравственности) является их применение. Между тем, по данным ИЦ УМВД России по Омской области, в период с 2000 по 2016 гг. в Омской области было возбуждено лишь 78 уголовных дел по ст. 240 УК РФ (вовлечение в занятие проституцией). Отчасти это связано с тем, что уголовно наказуемым является вовлечение в занятие проституцией путем применения насилия или угрозы его применения, шантажа, уничтожения или повреждения имущества либо путем обмана, т. е. путем принуждения. Формулировка, содержащаяся в ст. 241 УК РФ: «деяния, направленные на организацию занятия проституцией другими лицами», является обобщающей и законодательно не раскрытой, что может привести к ошибочному толкованию.

В связи с этим к такому определению можно отнести подыскивание «клиентов» проституток, распространение рекламы о предоставлении подобных услуг, оказание лицам, занимающимся проституцией, медицинской помощи, охраны, распределение лиц, занимающихся проституцией, по определенным участкам, снабжение их заказами¹⁰⁵, формирование клиентских баз данных и банка данных проституток, поиск мест для занятия проституцией, обеспечение охраной, составление графика работы проституток и т. п. Главное, чтобы все действия были направлены на организацию, т. е. на создание планомерного, продуманного устройства с внутренней дисциплиной, для занятия проституцией.

Совершение отдельных нескоординированных действий по оказанию помощи в организации занятия проституцией (например, обещание обеспечить охрану, дать адреса и телефоны работающих проституток и т. п.) должно быть квалифицировано как пособничество в организации занятия проституцией¹⁰⁶.

Судья Промышленного районного суда г. Оренбурга В. Воронин этот термин трактует как создание группы лиц и ее успешное функционирование по обеспечению систематического занятия проституцией другими лицами, т. е. совершение совокупности ряда согласованно-последовательных действий устойчивой группы лиц, заранее объединившихся для данной деятельности, которой свойственны определенный профессионализм, чет-

¹⁰⁵ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай. М., 2006. С. 240.

¹⁰⁶ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть (по состоянию на 25 сентября 2004 года). Изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. А. И. Рапога. М., 2004. С. 45.

кое распределение ролей и функций каждого ее участника, наличие лидера-руководителя, жесткая внутренняя дисциплина, планирование преступной деятельности в целом и на определенный промежуток времени, совершение действий, объединенных между собой содержанием, соответствующими отрезками времени, единой целью и умыслом, образующих так называемую систематичность, направленную на получение постоянной прибыли, а также наличие постоянных связей и специфических методов деятельности по подготовке и осуществлению данной деятельности, в том числе путем создания лжепредприятия для прикрытия данной деятельности¹⁰⁷.

Кроме того, в уголовном законодательстве следует описать формы организации занятия проституцией, к которым относятся:

— *сутенерство* — совершение из корыстных побуждений или иной личной заинтересованности вербовки лиц как женского, так мужского пола для занятия проституцией с дальнейшим осуществлением опеки и контроля за их деятельностью. Отметим, что вербовка осуществляется только в отношении лиц, которые сами изъявили желание заниматься проституцией, без какого-либо воздействия со стороны сутенера, либо в отношении лиц, уже занимающихся проституцией¹⁰⁸;

— *сводничество* — совершенная из корыстных побуждений или иной личной заинтересованности деятельность, облегчающая поиск партнеров, одним из которых является лицо, занимающееся проституцией, для добровольного вступления в половую связь. Действия лица, занимающегося сводничеством, важно отличать от действий сутенера. Последний, помимо сводничества, выполняет ряд «хозяйственно-распорядительных» функций в отношении лиц, занимающихся проституцией. Действия же сводника ограничиваются только поиском половых партнеров¹⁰⁹.

Подобные термины именно в таком значении трактовались полицией в более раннее время¹¹⁰. В уголовных кодексах многих иностранных государств термины «сутенерство» и «сводничество» используются весьма широко¹¹¹.

Выражение «деяния, направленные на организацию занятия проституцией другими лицами» необходимо понимать более широко, включая

¹⁰⁷ Воронин В. Ответственность за проституцию // Уголовное право. 2006. № 3. С. 15.

¹⁰⁸ Романов А. С. Содержание объективной стороны организации занятия проституцией // Вестник ОмЮИ. 2004. № 1. С. 74.

¹⁰⁹ Там же. С. 73.

¹¹⁰ Полиция России : документы и материалы. 1718–1917 гг. / авт.-сост. А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. Саратов, 2002. С. 259.

¹¹¹ Дьяченко А. Ответственность за сексуальную эксплуатацию женщин и детей // Уголовное право. 2003. № 2. С. 24.

сводничество, сутенерство, создание организованной группы и (или) руководство ею. Но, усматривая тот момент, что наличие группы лиц или организованной группы лиц подразумевает более опасные формы организованной проституции в связи с массовостью, устойчивостью, профессионализмом и т. д. их деятельности, полагаем, что включение их в ч. 1 ст. 241 УК РФ нецелесообразно и требует наличия в ч. 2, 3 такого квалифицированного и особо квалифицированного вида состава, как «те же действия, совершенные группой лиц, организованной группой».

Отметим, что некую путаницу вносят неудачная формулировка и возникающие в связи с этим определенные трудности в толковании ст. 6.12 КоАП РФ, позволяющие говорить о необходимости внесения в нее изменений. По нашему мнению, наиболее приемлемым будет разграничение ответственности за сводничество и другие виды содействия проституции.

При этом в современном законодательстве сложилась противоречивая ситуация. С одной стороны, УК РФ предусматривает ответственность за организацию занятия проституцией, а равно за содержание притонов для занятия проституцией или систематическое предоставление помещений для этих же целей (ст. 241 УК РФ). С другой — получение доходов от проституции, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, согласно ст. 6.12 КоАП РФ является административным правонарушением. При этом, как отмечают В. Н. Баландюк и Ю. П. Соловей, доход может быть получен не только от сутенерства, но и от других форм содействия занятию проституцией при условии получения за это материального вознаграждения¹¹². Хотя «организация занятия проституцией», «содержание притонов», «систематическое предоставление помещений» в большинстве случаев совпадает с «получением доходов от занятия проституцией». Таким образом, правоприменитель имеет возможность выбора норм, что недопустимо. М. О. Корунова предлагает устранить имеющееся противоречие путем исключения из КоАП РФ ст. 6.12¹¹³, так как данное деяние должно подлежать не административному, а уголовному наказанию.

На наш взгляд, данную статью следует сохранить в КоАП РФ, при этом изложить ее в следующей редакции:

¹¹² *Комментарий* к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В. В. Черникова и Ю. П. Соловья. М., 2006. С. 249.

¹¹³ *Корунова М. О. Международные стандарты в области противодействия торговле людьми — перспективы имплементации в Российской Федерации // сб. мат-лов междунар. круглого стола «Взаимодействие правоохранительных органов и неправительственных организаций (НПО) — эффективная стратегия противодействия торговле людьми. 23 января 2004 г. М., 2005. С. 41.*

«Статья 6.12. Содействие проституции

Любые действия, направленные на содействие занятию проституцией другими лицами, или создание условий для занятия проституцией другими лицами, — влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч пятисот рублей до трех тысяч рублей или административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток».

Анализ нормативного правового регулирования в области защиты общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, позволяет сделать следующие выводы.

Благодаря изучению истории борьбы с проституцией, зарубежного и отечественного опыта борьбы с правонарушениями в сфере общественной нравственности можно выделить основные подходы современной стратегии преодоления правонарушений в области общественной нравственности. Главные усилия государства должны быть направлены на устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений в рассматриваемой сфере в перспективе, текущие же мероприятия должны быть направлены на защиту граждан (особенно несовершеннолетних) от столкновения и участия в криминальном «секс-бизнесе», а также на проведение репрессивных мероприятий в отношении сводничества, притоносодержания, лиц, вовлекающих в занятие проституцией и незаконно распространяющих порнографические материалы и предметы.

Оптимальной моделью административно-правовой защиты общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, является система, сочетающая в себе элементы всех режимов борьбы с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими. При этом стержнем данной модели должны стать меры, присущие режиму регламентации.

Современное федеральное законодательство в сфере защиты общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, не отвечает ситуации, сложившейся в данной области. Нормативное правовое регулирование оборота продукции, оказания услуг и проведения зрелищных мероприятий сексуального характера является эпизодическим, фрагментарным и бессистемным.

Законодатель, вводя административную ответственность за занятие проституцией, не определился в самом его понятии. Сегодня ни в административном, ни в уголовном законодательстве не раскрыто понятие «проституция». Отсутствует такое определение и в ведомственных нор-

мативных актах, что осложняет защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими.

Формулировка, содержащаяся в ст. 241 УК РФ: «деяния, направленные на организацию занятия проституцией другими лицами», является весьма обобщающей и законодательно не раскрытой, что может привести к ошибочному толкованию. Кроме того, в уголовном законодательстве следует описать формы организации занятия проституцией, к которым нужно относить сутенерство и сводничество. Выражение «деяния, направленные на организацию занятия проституцией другими лицами» необходимо понимать более широко, включая сводничество, сутенерство, создание организованной группы и (или) руководство ею. Но, усматривая тот момент, что наличие группы лиц или организованной группы лиц подразумевает более опасные формы организованной проституции в связи с массовостью, устойчивостью, профессионализмом и т. д. их деятельности, включение их в ч. 1 ст. 241 УК РФ нецелесообразно и требует наличия в чч. 2, 3 такого квалифицированного и особо квалифицированного вида состава, как «те же действия, совершенные группой лиц, организованной группой».

Неудачная формулировка и возникающие в связи с этим определенные трудности в толковании и применении ст. 6.12 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, вызывают необходимость внесения в нее изменений. По нашему мнению, наиболее приемлемым будет разграничение ответственности за сводничество и другие виды содействия проституции. В связи с этим целесообразно изменить и дополнить статью КоАП РФ, предусматривающую ответственность за указанные действия.

Приданию стройности законодательству в сфере общественной нравственности будет способствовать такая правовая модель регламентации в сфере общественной нравственности, при которой нормативное правовое регулирование отношений в сфере оказания услуг сексуального характера в силу своей специфичности (возможность неоправданного вторжения в личную жизнь граждан) должно осуществляться только на основании соответствующего федерального закона. Подобное положение в полной мере будет соответствовать нормам Конституции РФ относительно возможности ограничения прав и свобод граждан только федеральным законом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Традиционно угрозы нравственности вызывают широкий общественный резонанс и серьезную озабоченность мирового сообщества. Необходимо признать, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствуют эффективные меры административно-правовой защиты. Этот факт может спровоцировать в ближайшем будущем потерю духовных ценностей в обществе, утрату ориентиров в воспитании подрастающего поколения.

Отсутствие в России в течение долгого времени государственной политики в области охраны общественной нравственности привело к тому, что необходимо принимать радикальные меры для изменения ситуации, сложившейся в рассматриваемой сфере. В связи с этим определение форм административно-правовой политики в данной области является первоочередной задачей.

Результаты проведенного исследования позволили сформулировать ряд теоретических положений, выводов, предложений и рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти в сфере административно-правовой защиты общественной нравственности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ НРАВСТВЕННОСТИ	
§ 1. Общественная нравственность как правовая категория	5
§ 2. Понятие, признаки и виды объектов административно-правовой защиты в сфере общественной нравственности и их закрепление в российском законодательстве	30
§ 3. Понятие, содержание и особенности административно-правовой защиты общественной нравственности	51
ГЛАВА II. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ НРАВСТВЕННОСТИ	
§ 1. Современное нормативное правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ и характеристика угроз в рассматриваемой сфере	72
§ 2. Основные направления государственной антиалкогольной политики Российской Федерации	91
§ 3. Современное нормативное правовое регулирование в области предупреждения бродяжничества и попрошайничества и характеристика исходящих от них угроз общественной нравственности	103
§ 4. Современное нормативное правовое регулирование в сфере противодействия проституции и правонарушениям, ей сопутствующим, и характеристика исходящих от них угроз общественной нравственности	117
Заключение	129

Научное издание

Дизер Олег Александрович

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРАВСТВЕННОСТЬ
КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ЗАЩИТЫ

Монография

Редактор А. Н. Великих

Корректор Л. И. Замулло

Технический редактор Н. М. Серова

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 20.12.2018. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 7,7. Уч.-изд. л. 7,4. Тираж 95 экз. Заказ № 207.

Редакционно-издательский отдел
Отделение полиграфической и оперативной печати
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7