

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 23 ИЮНЯ 2016 ГОДА № 182-ФЗ
«ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Практическое пособие

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора В.И. Майорова

Тюмень
2017

УДК 351.74
ББК 67.99(2)116.3
Н 34

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом
Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Рецензенты:

начальник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России,
Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *С.В. Векленко*;
начальник кафедры административного права и административной деятельности
органов внутренних дел Омской академии МВД России,
доктор юридических наук, профессор *О.И. Бекетов*

Составители:

Предисловие – доктор юридических наук, профессор *В.И. Майоров*

Глава 1 – доктор юридических наук, профессор *А.В. Сумачев*

Глава 2 – кандидат юридических наук *Е.К. Черкасова*

Глава 3 (статьи 15, 16, 17, 20, 24-26); главы 4, 5 – кандидат юридических наук, доцент
С.И. Иванова

Глава 3 (статьи 18, 19, 21-23, 27, 28) – кандидат юридических наук *Г.Ф. Хаметдинова*

Научно-практический комментарий Федерального закона Российской
Н 34 Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилак-
тики правонарушений в Российской Федерации»: практическое пособие / под
общ. ред. В.И. Майорова. Тюмень: Тюменский институт повышения квали-
фикации сотрудников МВД России, 2017. 136 с.
ISBN 978-5-93160-247-9

Научно-практический комментарий представляет правовой анализ норм Феде-
рального закона РФ от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилак-
тики правонарушений в Российской Федерации». В комментарии раскрываются но-
веллы законодательства в сфере профилактики правонарушений и возможные про-
блемы, которые могут встретиться в правоприменении. Особое внимание уделено
системному анализу нормативных правовых актов в сфере профилактики правонару-
шений.

Научно-практический комментарий предназначен для использования в опера-
тивно-служебной деятельности подразделений охраны общественного порядка, а так-
же иных подразделений органов внутренних дел, в должностные обязанности кото-
рых входит профилактика правонарушений.

УДК 351.74
ББК 67.99(2)116.3

ISBN 978-5-93160-247-9

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	6
Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	33
Глава 3. ВИДЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ФОРМЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	64
Глава 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	129

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современная криминологическая обстановка в России характеризуется высоким уровнем преступности. Только за 2016 год, согласно данным МВД России, зарегистрировано 2 160 тысяч преступлений¹. В большинстве субъектов Российской Федерации наблюдается некоторое снижение количества совершенных преступлений (в сравнении с 2015 г.), однако, несмотря на действие комплекса мер, направленных на борьбу с преступностью, положение дел в данной сфере не претерпевает качественных изменений.

Профилактика и предупреждение преступлений являются одними из наиболее эффективных способов улучшения криминологической обстановки и поддержания правопорядка в обществе. До 2016 г. в России отсутствовал специальный федеральный закон, определяющий основы профилактики правонарушений и преступлений. Необходимость его принятия назрела уже давно, поскольку нормы, регламентирующие деятельность различных субъектов, участвующих в профилактике преступлений и правонарушений, были «разбросаны» не только по нормативным правовым актам различного уровня, но и по разным отраслям законодательства, что не способствовало консолидации усилий в данной деятельности. Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» был подготовлен МВД России и направлен Правительству Российской Федерации для последующего его внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2013 году². Совершенствование и уточнение законодательных норм длилось на протяжении трех лет, и Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» вступил в силу только 22 сентября 2016 года.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³ отмечается, что его основная идея состоит в законодательном закреплении правовых основ деятельности системы профилактики правонарушений, которую образуют государственные органы, органы местного самоуправления, предпринимательское сообщество и институты гражданского общества, граждане, вовлекаемые в системную профилактическую деятельность в Российской Федерации.

Среди всех направлений профилактики правонарушений законодатель особо выделяет профилактику рецидивной преступности. Неслучайно в комментируемом Законе отдельные главы посвящены таким профилактическим

¹ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года. М. 2017. С. 2.

² Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (подготовлен МВД России, редакция до внесения в Государственную Думу ФС РФ, текст по состоянию на 14 мая 2013 г.) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/document/991535> (дата обращения: 01.02.2017).

мерам, как ресоциализация, социальная адаптация, социальная реабилитация и др. Количество повторных преступлений, которое по разным оценкам составляет около половины от общего числа совершаемых противоправных деяний, подтверждает актуальность проведения профилактической работы с лицами, ранее уже нарушавшими закон.

Несомненно, Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» необходим. В целях его качественной реализации целесообразно дать разъяснение содержания норм данного закона – их комментарий.

Настоящий комментарий предназначен, прежде всего, для использования в оперативно-служебной деятельности подразделений охраны общественного порядка, а также иных подразделений органов внутренних дел, в должностные обязанности которых входит профилактика правонарушений, а также может быть полезен широкому кругу читателей, интересы которых охватывают вопросы профилактики правонарушений.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации.

2. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Под «профилактикой правонарушений» понимается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения (п. 2 ст. 2 комментируемого закона). Соответственно, предметом регулирования Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

В более предметном плане это видно из структуры комментируемого Закона, включающего следующие разделы: «Общие положения» (глава 1); «Полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений» (глава 2); «Виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия» (глава 3); «Организационные основы функционирования системы профилактики правонарушений» (глава 4); «Заключительные положения» (глава 5). В данных разделах детально прописаны основы системы профилактики правонарушений в Российской Федерации.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) правонарушение – преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность;

2) профилактика правонарушений – совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения;

3) система профилактики правонарушений – совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений;

4) лица, участвующие в профилактике правонарушений, – граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

5) организация социального обслуживания – организация, осуществляющая социальное обслуживание (предоставление социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых и иных социальных услуг), выступающая в качестве лица, участвующего в профилактике правонарушений;

6) антиобщественное поведение – не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц;

7) мониторинг в сфере профилактики правонарушений – система наблюдений за состоянием профилактики правонарушений, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений.

В пункте 1 статьи 2 комментируемого Закона сформулировано общее понятие правонарушения. Вместе с тем данное понятие гораздо уже общетеоретического понятия «правонарушение», поскольку правонарушение может выражаться не только в форме административного правонарушения и преступления, но и в форме гражданско-правового деликта либо дисциплинарно-

го проступка. Однако Закон № 182-ФЗ сразу определил, что для его целей под правонарушением понимаются лишь категории «преступление» и «административное правонарушение». Соответственно, с точки зрения законодателя сфера действия комментируемого Закона распространяется на профилактику исключительно административных правонарушений и преступлений.

В свою очередь, легальное (законодательное) понятие «преступления» содержится в ч. 1 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которому под «преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания».

Понятие административного правонарушения содержится в ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

При этом перечень преступлений, определяемый УК РФ, является исчерпывающим, а перечень административных правонарушений – открытый. Это обусловлено тем, что административным правонарушением признается действие (бездействие) физического или юридического лица, предусмотренное не только КоАП РФ, но и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

В пункте 2 статьи 2 Закона № 182-ФЗ – понятие «профилактика правонарушений», является традиционным для криминологии. В нем, в частности, отражены все ключевые моменты, характерные для профилактической деятельности:

- меры социального, правового, организационного, информационного и иного характера;

- направленность данных мер – выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оказание воспитательного воздействия на лиц, склонных к совершению правонарушений;

- целевая установка профилактической деятельности – недопущение совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Пункт 3 статьи 2 Закона № 182-ФЗ определяет, что систему профилактики правонарушений составляют пять элементов:

- 1) субъекты профилактики правонарушений (см. комментарий к ст. 5 Закона № 182-ФЗ);

- 2) лица, участвующие в профилактике правонарушений (см. комментарий к п. 4 ст. 2 Закона № 182-ФЗ);

¹ Например: Кодекс Тюменской области об административной ответственности: постановление Тюменской областной Думы от 20 дек. 2007 г. № 510 // Навигатор по государственным сайтам Тюменской области [Электронный ресурс]. URL: <http://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=215814> (дата обращения: 01.02.2017).

3) меры профилактики правонарушений, принимаемые субъектами и участниками профилактики правонарушений;

4) координационная деятельность между субъектами и участниками профилактики правонарушений;

5) мониторинг в сфере профилактики правонарушений.

К мерам профилактики правонарушений, принимаемым субъектами и участниками профилактики правонарушений, относятся:

1) выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера;

2) правовое регулирование профилактики правонарушений;

3) разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений;

4) совершенствование механизмов эффективного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в профилактике правонарушений, по вопросам профилактики правонарушений;

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

6) выявление лиц, склонных к совершению правонарушений;

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

8) использование видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, установленных Законом № 182-ФЗ;

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

10) проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений;

11) применение иных мер, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (в ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ эти меры профилактики определяются как «основные направления профилактики правонарушений»). Характеристика данных мер будет дана ниже.

Четвертый элемент системы профилактики правонарушений – «координационная деятельность между субъектами и участниками профилактики правонарушений» – предполагает:

1) взаимное информирование субъектов и участников профилактики правонарушений, для чего федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации либо органы местного самоуправления в пределах своей компетенции создают ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений;

2) обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, разработки и проведения мероприятий по их предупреждению, участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях.

Пятым элементом системы профилактики правонарушений является мониторинг в сфере профилактики правонарушений. Необходимость проведения такого рода мониторинга установлена Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹.

Пункт 4 статьи 2 Закона № 182-ФЗ к лицам, участвующим в профилактике правонарушений, относит:

1) граждан, оказывающих помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений;

2) общественные объединения, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений;

3) иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений (см. комментарий п. 5 ст. 2 Закона № 182-ФЗ).

К гражданам, участвующим в профилактике правонарушений, могут относиться любые лица, которые непосредственно (лично) или опосредованно осуществляют защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств, а равно иным образом участвуют в предупреждении правонарушений. Личное участие может выражаться в реализации права на необходимую оборону или задержание преступника; опосредованное – путем обращения в компетентные органы с заявлениями о готовящихся или совершенных правонарушениях, о сложной жизненной ситуации у родственников, соседей или иных знакомых, о фактах ведения антиобщественного образа жизни отдельными лицами.

К общественным объединениям, оказывающим помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений, можно отнести негосударственные организации, деятельность которых может быть связана с охраной общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Это, например, народные дружинники, казаки общества; специальные телепередачи (например, «Вести – Дежурная часть» и др.).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. Ст. 392.

Иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений, – это организации, для которых профилактика правонарушений не является основным направлением деятельности. К таковым относятся, например, образовательные организации (школы, техникумы, образовательные организации высшего профессионального образования), религиозные объединения, средства массовой информации и др.

Пункт 5 статьи 2 Закона № 182-ФЗ к организациям социального обслуживания, участвующим в профилактике правонарушений, относит организации, осуществляющие социальное обслуживание. Социальное обслуживание граждан, в соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 442-ФЗ)¹, – это деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам. В свою очередь, «социальная услуга» – это действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (п. 2 ст. 3 Закона № 442-ФЗ).

К таким организациям относятся:

- организации социального обслуживания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти (п. 3 ст. 5 Закона № 442-ФЗ);
- организации социального обслуживания, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 5 Закона № 442-ФЗ);
- негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги;
- индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание (п. 5 ст. 5 Закона № 442-ФЗ).

Пункт 6 статьи 2 Закона № 182-ФЗ определяет «антиобщественное поведение» как не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц.

В научной литературе наряду с категорией «антиобщественное поведение» достаточно часто используется определение «девиантное поведение», что также означает поведение, отклоняющееся от общепринятых, социально одобряемых, наиболее распространенных и устоявшихся норм в определенных сообществах в определенный период их развития. К такого рода поведению относятся систематическое потребление спиртных напитков, оскорбительные действия в отношении близких, нежелание трудиться и т.п.

Пункт 7 статьи 2 Закона № 182-ФЗ определяет понятие мониторинга в сфере профилактики правонарушений. Правовое регулирование проведения

¹ Рос. газ. 2013. 30 дек.

такого мониторинга осуществляется на основе Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором определены «Правила проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений»¹.

В частности, основными целями осуществления мониторинга являются:

а) определение состояния обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств;

б) выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера;

в) оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений.

Мониторинг включает в себя сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых субъектами профилактики правонарушений мерах, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений по минимизации (нейтрализации) указанных причин и условий. Он проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции и в соответствии с основными направлениями профилактики правонарушений, определенными ст. 6 Закона № 182-ФЗ. При этом субъекты профилактики правонарушений в рамках проведения мониторинга (за исключением органов местного самоуправления):

а) обеспечивают на постоянной основе сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых ими в пределах своей компетенции мерах по профилактике правонарушений;

б) представляют в МВД России ежегодно до 1 апреля статистические данные в сфере профилактики правонарушений в пределах своей компетенции;

в) представляют в МВД России ежегодно до 1 мая обобщенный результат мониторинга в пределах своей компетенции.

В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обобщают и представляют в МВД России статистические данные в сфере профилактики правонарушений и результаты мониторинга, предоставляемые органами местного самоуправления в указанные выше сроки.

МВД России ежегодно, до 1 июня, представляет обобщенные статистические данные в сфере профилактики правонарушений и обобщенные результаты мониторинга в Правительственную комиссию по профилактике правонарушений. Также МВД России при необходимости вправе запрашивать у субъектов профилактики правонарушений сведения о принимаемых ими в пределах их компетенции мерах по профилактике правонарушений.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2. Ст. 392.

Статья 3. Правовая основа системы профилактики правонарушений

1. Правовую основу системы профилактики правонарушений составляют положения Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, нормы уголовного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Правовое регулирование профилактики правонарушений осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

2. Особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами.

Конституция Российской Федерации¹ также определяет, что защита прав и свобод человека и гражданина есть обязанность государства (ст. 2); никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ч. 4 ст. 3); Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7); запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13); осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17); никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию; никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ч. 2 ст. 21); и др.

К международно-правовым документам, составляющим правовую основу системы профилактики правонарушений, относятся:

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

1) Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) 10 декабря 1948 г.¹;

2) Международный пакт «О гражданских и политических правах». Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200 А (XXI) 16 декабря 1966 г.²;

3) Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах». Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200 А (XXI) 16 декабря 1966 г.³;

4) Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г.⁴;

5) Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята ЕТС N 005 в Риме 4 ноября 1950 г.⁵ и др.

В более специализированном плане правовую основу системы профилактики правонарушений на общеполитическом уровне также определяет Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537⁶.

К числу неспециализированных нормативных правовых актов, также составляющих правовую основу системы профилактики правонарушений, можно отнести:

1) Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»⁷;

2) Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»⁸;

3) Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»⁹;

4) Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰;

5) Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹; и др.

К числу частично-специализированных нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений можно отнести:

¹ Рос. газета. 1998. 10 дек.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

³ Там же.

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

⁶ Рос. газ. 2009. 19 мая.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 33. Ст. 1913.

⁸ Рос. газ. 2007. 6 дек.

⁹ Там же. 2008. 30 апр.

¹⁰ Там же. 2012. 31 дек.

¹¹ Там же. 2013. 12 апр.

- 1) Уголовный кодекс РФ. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ¹;
- 2) Уголовно-исполнительный кодекс РФ: федер. закон от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ²;
- 3) Уголовно-процессуальный кодекс РФ: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ³;
- 4) Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ «О прокуратуре»);
- 5) Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵ (далее – ФЗ «Об ОРД»);
- 6) Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах»⁶ (далее – ФЗ «О наркотических средствах»);
- 7) Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁷;
- 8) Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁸ (далее – ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);
- 9) Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁹ (далее – ФЗ «О противодействии терроризму»);
- 10) Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁰;
- 11) Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹¹ (далее – ФЗ «О полиции»);
- 12) приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных»¹²;
- 13) приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества»¹³ (далее – Приказ Минюста от 20 мая 2009 г. № 142) и др.

¹ Рос. газ. 1997. 16 янв.

² Там же.

³ Там же. 2001. 22 дек.

⁴ Там же. 1995. 25 нояб.

⁵ Там же. 1995. 18 авг.

⁶ Там же. 1998. 15 янв.

⁷ Там же. 2001. 9 авг.

⁸ Там же. 2002. 30 июля.

⁹ Там же. 2006. 10 марта.

¹⁰ Там же. 2008. 30 дек.

¹¹ Там же. 2011. 8 февр.

¹² Там же. 2013. 27 марта.

¹³ Рос. газ. 2009. 14 авг.

К числу нормативных правовых актов, специально-ориентированных на профилактику правонарушений, можно отнести:

1) Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее – ФЗ «О профилактике безнадзорности»);

2) Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»² (далее – ФЗ «Об административном надзоре»);

3) Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»³;

4) приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (далее – Инструкция «О едином учете преступлений»⁴;

5) приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»⁵;

6) Закон города Москвы № 14 от 19 марта 2008 года «О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве»⁶;

7) Закон Тюменской области от 5 мая 2008 г. № 310-04 «О профилактике правонарушений в Тюменской области»⁷ (далее – Закон Тюменской области № 310-04);

8) Закон Тюменской области от 6 октября 2000 г. № 205 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав в Тюменской области»⁸;

9) Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2010 г. № 38-ЗАО «О профилактике правонарушений в Ямало-Ненецком автономном округе»⁹;

10) Постановление Правительства ЯНАО от 17 августа 2015 г. № 776-П «О формах отчетности по профилактике правонарушений на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»¹⁰ и др.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 177.

² Рос. газ. 2011. 8 апр.

³ Там же. 1996. 5 мая.

⁴ Там же. 2006. 25 янв.

⁵ Законность. 2008. № 10.

⁶ Официальный сайт Московской городской Думы [Электронный ресурс]. URL: www.duma.mos.ru (дата обращения: 10.03.2017).

⁷ Навигатор по государственным сайтам Тюменской области [Электронный ресурс]. URL: <http://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=216568> (дата обращения: 01.02.2017).

⁸ Тюменские известия: Парламентская газета. 2000. 12 окт.

⁹ Красный Север: Спецвыпуск. 2010. 9 апр.

¹⁰ Красный Север: Спецвыпуск. 2015. 25 авг.

Статья 4. Принципы профилактики правонарушений

Профилактика правонарушений осуществляется на основе следующих принципов:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений;

2) законность;

3) обеспечение системности и единства подходов при осуществлении профилактики правонарушений;

4) открытость, непрерывность, последовательность, своевременность, объективность, достаточность и научная обоснованность принимаемых мер профилактики правонарушений;

5) компетентность при осуществлении профилактики правонарушений;

6) ответственность субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина.

Принципы – это основополагающие идеи, определяющие сущность и направления той или иной деятельности. Соответственно, под принципами профилактики правонарушений следует понимать основные идеи, определяющие как само содержание профилактики, так и предметно-практическую деятельность по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений (п. 1 ст. 4 Закона № 182-ФЗ) означает, что и меры профилактики, и сама профилактическая деятельность должны соответствовать и осуществляться с учетом неукоснительного соблюдения прав и законных интересов граждан как склонных к совершению правонарушений, так и пострадавших от правонарушений.

Принцип законности (п. 2 ст. 4 Закона № 182-ФЗ), являясь общеправовым принципом, означает, что деятельность как специализированных субъектов профилактики правонарушений, так и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, должна быть основана на законе. При этом имеется в виду неукоснительное соблюдение не только комментируемого законодательного акта, но и иных нормативных правовых актов как общего, так и специализированного характера (Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, норм уголовного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных конституционных законов, других федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Прези-

дента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов).

Принцип обеспечения системности и единства подходов при осуществлении профилактики правонарушений (п. 3 ст. 4 Закона № 182-ФЗ) предполагает, прежде всего, единообразную систему субъектов профилактики правонарушений на всей территории РФ и принимаемых ими мер при осуществлении профилактики правонарушений. Вместе с тем, ввиду территориальных, национально-этнических и иных особенностей конкретных регионов Российской Федерации, профилактическая деятельность может иметь свою специфику. Например, в регионах с преобладающим проживанием лиц определенной национальности или вероисповедания, в качестве участников профилактической деятельности могут выступать национальные или религиозные общины, иные местные самостоятельные организации и т.п.

Принцип открытости, непрерывности, последовательности, своевременности, объективности, достаточности и научной обоснованности принимаемых мер профилактики правонарушений (п. 4 ст. 4 Закона № 182-ФЗ).

Открытость принимаемых мер профилактики правонарушений предполагает:

- возможность каждого (человека и организации) знать о характере, содержании и особенностях реализации мер профилактики правонарушений;
- возможность обращения человека в компетентные органы с заявлениями о готовящихся или совершенных правонарушениях, о сложной жизненной ситуации у родственников, соседей или иных знакомых, о фактах ведения антиобщественного образа жизни отдельными лицами;
- возможность оценки состояния обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств;
- возможность оценки эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений;
- возможность непосредственного участия в деятельности по профилактике правонарушений;
- возможность осуществления как государственного, так и общественного контроля за деятельностью специализированных субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Непрерывность принимаемых мер профилактики правонарушений как принцип предполагает постоянное, а не казуальное (одномоментное) осуществление профилактических мероприятий.

Последовательность принимаемых мер профилактики правонарушений предопределяет необходимость системной реализации профилактических мер. Здесь важным аспектом является согласованность форм профилактического воздействия, прежде всего, по своей репрессивной (принудительной) силе. Как представляется, в ч. 1 ст. 17 Закона № 182-ФЗ формы профилакти-

ческого воздействия на лиц, склонных к совершению правонарушений, перечислены в определенной последовательности – от менее строгих к более жестким:

- правовое просвещение и правовое информирование;
- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- профилактический учет;
- профилактический надзор.

Соответственно, чем интенсивнее («ярче») лицо проявляет склонность к антиобщественному или правонарушающему поведению, тем более строгие меры профилактики должны к нему применяться.

Своевременность принимаемых мер профилактики правонарушений как принцип означает необходимость адекватной реакции субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на действия и события, которые могут привести или привели к совершению правонарушений.

Объективность принимаемых мер профилактики правонарушений предполагает при выборе форм профилактического воздействия:

- приоритетный учет субъектами профилактики правонарушений и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, объективных факторов, характеризующих криминообразующую обстановку и личность профилактируемого лица;
- уменьшение роли субъективного усмотрения субъекта профилактики и (или) лица, участвующего в профилактике правонарушений, при выборе форм профилактического воздействия.

Достаточность принимаемых мер профилактики правонарушений как принцип означает необходимость исключения чрезмерных ограничений для профилактируемого. Так, например:

- в отношении «обычных» (законопослушных) лиц профилактическое воздействие может осуществляться в форме правового просвещения и правового информирования;
- к лицам, ведущим антиобщественный образ жизни, профилактическое воздействие может применяться в форме профилактических бесед либо в форме объявления официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, а равно недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- к лицам, совершившим правонарушения, профилактическое воздействие может применяться в форме постановки на профилактический учет либо установления над ними профилактического надзора и т.п.

Научная обоснованность принимаемых мер профилактики правонарушений предполагает, прежде всего, научную разработку и обоснование осуществления как общекриминологической профилактической деятельности,

так и особенностей профилактики конкретных видов правонарушений. В этих целях поощряется проведение соответствующих научных исследований и подготовка необходимых рекомендаций для субъектов профилактики. Более того, стоит указать, что в рамках научной специальности 12.00.08 (уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право) выделено специальное направление – криминология¹.

Принцип компетентности при осуществлении профилактики правонарушений (п. 5 ст. 4 Закона № 182-ФЗ) предполагает наличие у субъектов профилактики правонарушений и иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, соответствующих знаний, умений и навыков по реализации мер профилактики правонарушений. В отдельных случаях, например, для специализированных субъектов профилактики, необходимо документальное удостоверение их квалификации: диплом о наличии соответствующего образования, удостоверения о повышении квалификации и т.п. Для иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений (например, народных дружинников), необходимо прохождение курсов обучения основам правовых знаний, основам поведения в экстремальных ситуациях, оказания первой медицинской помощи, физической подготовки и т.п.

Принцип ответственности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина (п. 6 ст. 4 Закона № 182-ФЗ) предполагает наличие в законодательстве уголовной, административной, материальной или дисциплинарной ответственности за злоупотребление или превышение полномочий в сфере профилактики правонарушений. Меры профилактики и сама профилактическая деятельность должны соответствовать и осуществляться с учетом неукоснительного соблюдения прав и законных интересов граждан как склонных к совершению правонарушений, так и пострадавших от правонарушений. Правило это возведено на уровень правового принципа – принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений (см. комментарий п. 1 ст. 4 Закона № 182-ФЗ). В целях более эффективной реализации данного принципа необходимы юридические гарантии. Основой такого рода гарантий является возможность привлечения субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц к юридической (дисциплинарной, административной, уголовной) ответственности за ненадлежащее обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина в процессе их служебной деятельности.

¹ Криминология – это социолого-правовая наука, которая изучает преступность, личность преступника, причины и условия преступности, пути и средства ее профилактики и предупреждения.

Статья 5. Субъекты профилактики правонарушений

1. Субъектами профилактики правонарушений являются:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;*
- 2) органы прокуратуры Российской Федерации;*
- 3) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;*
- 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;*
- 5) органы местного самоуправления.*

2. Субъекты профилактики правонарушений осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Субъекты профилактики правонарушений – это органы или учреждения, в обязанности которых входят разработка и реализация мер по профилактике правонарушений. Перечень субъектов профилактики, согласно ст. 5 Закона № 182-ФЗ, является исчерпывающим.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636¹. К федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации, в частности, относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В настоящее время структуру федеральных органов исполнительной власти образуют 21 министерство (например: Министерство внутренних дел РФ; Министерство обороны РФ; Министерство образования и науки РФ; Министерство юстиции РФ и др.); 28 федеральных служб (например, Федеральная антимонопольная служба; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба безопасности РФ; Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации² и др.); 23 федеральных агентства (например, Федеральное агентство по делам молодежи; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям; Федеральное дорожное агентство и др.) (см. комментарий к ст. 8 Закона № 182-ФЗ).

Органы прокуратуры Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона № 182-ФЗ). Согласно ч. 1 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре», прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (см. комментарий к ст. 9 Закона № 182-ФЗ).

Следственные органы Следственного комитета Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 5 Закона № 182-ФЗ). Следственный комитет Российской Федера-

¹ Рос. газ. 2012. 22 мая.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27. Ст. 4159.

ции является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹).

Следственные органы Следственного комитета – это:

- центральный аппарат Следственного комитета и подразделения центрального аппарата (в том числе по федеральным округам);

- главные следственные управления и следственные управления Следственного комитета по субъектам РФ (в том числе их подразделения по административным округам) и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета;

- следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные) следственные подразделения Следственного комитета (п. 1 ст. 4 Федерального закона № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации») (см. комментарий к ст. 10 Закона № 182-ФЗ).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 4 ч. 1 ст. 5 Закона № 182-ФЗ). Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 184-ФЗ) составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. При этом, Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 ФЗ № 184-ФЗ).

О полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений см. комментарий к ст. 11 Закона № 182-ФЗ.

Органы местного самоуправления (п. 5 ч. 1 ст. 5 Закона № 182-ФЗ). В части 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ «О местном самоуправлении») дано определение местного самоуправления в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных феде-

¹ Рос. газ. 2010. 30 дек.

² Там же. 1999. 19 окт.

³ Там же. 2003. 8 окт.

ральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

К органам местного самоуправления, в соответствии с указанным законом, относят избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (абз. 13 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О местном самоуправлении»). При этом, структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

Стоит указать, что муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения (абз. 9 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) (см. комментарий к ст. 12 Закона № 182-ФЗ).

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений могут быть конкретизированы соответствующим законом субъекта Российской Федерации. К примеру, Закон Тюменской области № 310-04 в главе 2 определяет полномочия Тюменской областной Думы в сфере профилактики правонарушений (ст. 8) и полномочия исполнительных органов власти Тюменской области (Правительства Тюменской области и иные исполнительные органы государственной власти Тюменской области) в сфере профилактики правонарушений (ст. 9).

Статья 6. Основные направления профилактики правонарушений

1. Профилактика правонарушений осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;*
- 2) предупреждение правонарушений;*
- 3) развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;*

4) охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

5) обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности;

6) противодействие незаконной миграции;

7) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

8) противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

9) противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

10) обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

11) обеспечение экономической безопасности;

12) противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;

13) обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;

14) обеспечение пожарной безопасности;

15) предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

16) повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

2. Реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется посредством:

1) выявления, оценки и прогнозирования криминогенных факторов социального характера;

2) правового регулирования профилактики правонарушений;

3) разработки государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений;

4) совершенствования механизмов эффективного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в профилактике правонарушений, по вопросам профилактики правонарушений;

5) выявления и устранения причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

6) выявления лиц, склонных к совершению правонарушений;

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

8) использования видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, установленных настоящим Федеральным законом;

9) применения в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений;

10) проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений;

11) применения иных мер, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

3. Специальные меры профилактики правонарушений, предусмотренные пунктом 9 части 2 настоящей статьи, в пределах установленной компетенции уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

4. Лица, участвующие в профилактике правонарушений, применяют меры профилактики правонарушений, предусмотренные пунктами 5 – 8 части 2 настоящей статьи, в пределах прав, предоставленных им настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Определяя основные направления профилактики правонарушений, комментируемая статья Закона № 182-ФЗ указывает, прежде всего, на наиболее важные объекты охраны:

- личность, общество и государство (п. 1 ч. 1 ст. 6);
- общественный порядок (п. 4 ч. 1 ст. 6);
- общественная безопасность, безопасность дорожного движения, транспортная безопасность (п. 5 ч. 1 ст. 6);
- интересы несовершеннолетних (п. 7 ч. 1 ст. 6);
- потенциальные объекты террористических посягательств, в том числе критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также места массового пребывания людей (п. 8 ч. 1 ст. 6);
- все формы собственности (частная, государственная, муниципальная и иные) (п. 10 ч. 1 ст. 6);
- экономическая безопасность (п. 11 ч. 1 ст. 6);
- экологическая безопасность, окружающая среда (п. 13 ч. 1 ст. 6);
- пожарная безопасность (п. 14 ч. 1 ст. 6).

Далее в данной норме указываются наиболее опасные и распространенные формы и явления, предполагающие самостоятельные направления профилактики:

- незаконная миграция (п. 6 ч. 1 ст. 6);
- терроризм и экстремистская деятельность (п. 8 ч. 1 ст. 6);
- незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (п. 9 ч. 1 ст. 6);
- коррупция (п. 12 ч. 1 ст. 6);
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (п. 15 ч. 1 ст. 6).

Кроме того, ст. 6 Закона № 182-ФЗ в ряду основных направлений профилактики правонарушений предусматривает иные организационно-прикладные направления:

- предупреждение правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 6);
- развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений (п. 3 ч. 1 ст. 6);
- повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан (п. 16 ч. 1 ст. 6).

Определенные в ч. 1 ст. 6 Закона № 182-ФЗ основные направления профилактики правонарушений предполагают реализацию соответствующих мер профилактики, примерный перечень которых содержится в ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ. Перечень является «примерным, поскольку сам законодатель в п. 11 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ указал на «применение иных мер». «Иные меры» могут быть предусмотрены федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, например, государственными и муниципальными программами в сфере профилактики правонарушений.

Выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) предполагают анализ детерминантов совершения конкретных правонарушений, их обобщение, степень и качество влияния на правонарушающее поведение. Относительно прогнозирования криминогенных факторов социального характера стоит заметить, что ключевым моментом здесь является разработка конкретных методик проведения мониторинга влияния различных социальных явлений на криминогенную ситуацию как в отдельно взятом регионе, так и на территории страны. В частности, может оцениваться влияние на криминогенную ситуацию изменений (либерализация или ужесточение) миграционного законодательства, экономической или политической нестабильности в регионе или стране, природных катаклизмов и т.п.

Правовое регулирование профилактики правонарушений (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) осуществляется, как отмечалось ранее, на уровне:

- международно-правовых документов, составляющих правовую основу системы профилактики правонарушений;
- Конституции РФ;
- неспециализированных нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений;
- частично-специализированных нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений;

– нормативных правовых актов, специально-ориентированных на профилактику правонарушений.

Разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений (п. 3 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ). Государственные программы в сфере профилактики правонарушений разрабатываются и принимаются на уровне субъекта Российской Федерации; муниципальные программы принимаются и действуют на уровне муниципалитета; соответствующие программы могут приниматься муниципальными учреждениями (например, в муниципальных образовательных организациях различного уровня и т.п.). О государственных и муниципальных программах в сфере профилактики правонарушений см. комментарий к ст. 7 и ст. 29 Закона № 182-ФЗ.

Совершенствование механизмов эффективного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в профилактике правонарушений, по вопросам профилактики правонарушений (п. 4 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) осуществляется на основе общих положений, определяемых ст. 30 «Координационные органы в сфере профилактики правонарушений» Закона № 182-ФЗ (см. комментарий к ст. 30 Закона № 182-ФЗ), а в более предметном плане – соответствующими законами субъектов Российской Федерации. В частности, Закон Тюменской области № 310-04 в ст. 17 определяет: «В целях координации деятельности органов государственной власти Тюменской области, органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных и иных органов, организаций, предприятий и учреждений различных форм собственности, граждан по профилактике правонарушений в Тюменской области Правительство Тюменской области создает координационный орган». При этом порядок создания и деятельность координационного органа определяется Правительством Тюменской области. В частности, на основе Распоряжения Правительства Тюменской области от 15 августа 2005 года № 515-РП «О координационном совете по профилактике правонарушений и усилению борьбы с преступностью»¹ в Тюменской области действует такой координационный орган.

Выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни (п. 5 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) также осуществляется на основе анализа детерминантов совершения конкретных правонарушений, их обобщения, степени и качества влияния на проявления экстремизма.

Выявление лиц, склонных к совершению правонарушений (п. 6 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ), а равно выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, и лиц, находящихся в трудной

¹ Навигатор по государственным сайтам Тюменской области [Электронный ресурс]. URL: <http://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=212434> (дата обращения: 01.02.2017).

жизненной ситуации (в том числе лиц, страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства) (п. 7 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ), осуществляется как субъектами профилактики правонарушений, так и лицами, участвующими в профилактике правонарушений. Здесь необходимо тесное взаимодействие между ними, поскольку указанные выше лица могут не состоять на соответствующем учете в правоохранительных органах.

Относительно использования видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, установленных настоящим Федеральным законом (п. 8 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ), отметим, что в качестве основных видов профилактики правонарушений комментируемый закон называет общую и индивидуальную профилактику. При этом общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан (ч. 1 ст. 15 Закона № 182-ФЗ). Индивидуальная профилактика правонарушений направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, как правило, склонных к совершению правонарушений, на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Индивидуальная профилактика правонарушений может осуществляться с применением специальных мер профилактики правонарушений (ч. 2 ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера (п. 9 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) – это меры, определяемые в соответствующих кодексах и законах и ориентированные на оказание предупредительного воздействия в отношении конкретно определенных лиц (например, совершивших административные правонарушения или преступления).

Проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений (п. 1 ч. 10 ст. 6 Закона № 182-ФЗ) включает в себя осуществление наблюдения за состоянием профилактики правонарушений, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений.

К иным мерам профилактики правонарушений, предусмотренным федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (п. 11 ч. 2 ст. 6 Закона № 182-ФЗ), можно отнести, например, формы, которые определены в ст. 17 Закона № 182-ФЗ (см. комментарий к ст. 17 Закона № 182-ФЗ).

В законах субъектов Российской Федерации перечень мер профилактики правонарушений может быть более конкретизирован. Например, в Тю-

менской области формами индивидуального участия граждан в профилактике правонарушений являются:

- пропаганда правовых знаний;
- содействие органам власти в работе по профилактике правонарушений;
- деятельность по профилактике и предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в разрешенных законом формах;
- внештатное сотрудничество с органами внутренних дел в части профилактики правонарушений и социальной адаптации лиц, освободившихся из мест отбывания наказаний (ст. 13 Закона Тюменской области № 310-04).

Далее, в ч. 3 и 4 комментируемой статьи определены субъекты, правомочные применять те или иные из указанных выше мер профилактики.

Так, специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений уполномочены применять:

- должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации;
- должностные лица следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;
- должностные лица органов внутренних дел;
- должностные лица органов федеральной службы безопасности;
- должностные лица органов уголовно-исполнительной системы;
- должностные лица иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

В свою очередь, лица, участвующие в профилактике правонарушений (как физические, так и юридические), могут применять следующие меры профилактики правонарушений:

- выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- выявление лиц, склонных к совершению правонарушений;
- выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, и лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации (в том числе лиц, страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства);
- использование видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, установленных настоящим Федеральным законом;
- добровольное участие в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях;
- осуществление правового просвещения и правового информирования;
- осуществление социальной адаптации;
- содействие ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера.

Статья 7. Государственные и муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений

1. Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере стратегического планирования разрабатывают государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений и государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений соответственно.

2. Органы местного самоуправления вправе разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений.

Государственные и муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений – это документы, определяющие комплекс основных мероприятий в сфере профилактики правонарушений и правила их реализации.

Государственные программы в сфере профилактики правонарушений разрабатываются и принимаются на уровне субъекта Российской Федерации. Например, в Тюменской области действует «Государственная программа Тюменской области «Комплексная программа по профилактике правонарушений, проявлений терроризма и усилению борьбы с преступностью» до 2020 года»¹. Более того, могут приниматься и целевые программы по профилактике правонарушений. Так, согласно ст. 6 Закона Тюменской области от 5 мая 2008 г. № 310-04 в Тюменской области могут приниматься целевые программы по профилактике правонарушений. Целевые программы могут предусматривать мероприятия по материально-техническому обеспечению специализированных подразделений полиции, подготовке профессиональных кадров, в том числе по программам среднего профессионального и высшего образования, повышению уровня материально-технической обеспеченности образовательных организаций, готовящих специалистов в области правоохранительной деятельности, материально-техническому обеспечению участковых уполномоченных полиции, приобретению автотранспорта, специальных технических средств для дорожно-патрульной службы и т.д.

Муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений принимаются и действуют на уровне муниципалитета.

¹ Об утверждении государственной программы Тюменской области «Комплексная программа по профилактике правонарушений, проявлений терроризма и усилению борьбы с преступностью» до 2020 года: постановление Правительства Тюменской области № 704-п // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtumen.ru> (дата обращения: 01.02.2017).

Также соответствующие программы в сфере профилактики правонарушений могут приниматься муниципальными учреждениями (например, в муниципальных образовательных организациях разного уровня и т.п.).

Примерная структура программы по профилактике правонарушений:

1. Общая характеристика текущего состояния в области обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

2. Принципы и цели районной политики в области обеспечения общественной безопасности, противодействия преступности. Цели и задачи программы.

3. Прогноз конечных результатов реализации программы.

4. Сроки и этапы реализации программы.

5. Перечень и краткое описание основных мероприятий программы.

6. Перечень показателей (индикаторов) программы.

7. Основные меры правового регулирования в сфере обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

9. Анализ рисков реализации Программы и описание мер управления рисками.

10. Механизм реализации программы.

Программа, как правило, содержит приложения:

1. Приложение № 1. Перечень основных мероприятий программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности на 2017-2020 годы», который может включать в себя следующие разделы:

- организационные мероприятия по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности;

- содействие развитию деятельности добровольных формирований граждан по охране общественного порядка (дружин);

- противодействие распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков;

- мероприятия по профилактике терроризма и усилению антитеррористической защищенности объектов;

- профилактика экстремизма;

- предупреждение коррупционных правонарушений;

- поддержание работоспособности и развитие технических средств обеспечения безопасности граждан;

- содействие реализации мероприятий по профилактике незаконного оборота оружия;

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

- профилактика правонарушений и преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения;

- профилактика правонарушений несовершеннолетних и молодежи;

- профилактика обеспечения безопасности дорожного движения;

– информационно-пропагандистское сопровождение деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений.

2. Приложение № 2. Сведения о показателях (индикаторах) программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности на 2017-2020 годы».

3. Приложение № 3. Ресурсное обеспечение реализации муниципальной программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности на 2017-2020 годы» за счет средств бюджета.

4. Приложение № 4. Оценка степени влияния выделения дополнительных объемов финансирования на показатели (индикаторы) программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности на 2017 – 2020 годы».

5. Приложение № 5. Оценка степени влияния выделения дополнительных объемов ресурсов на сроки и непосредственные результаты реализации основных мероприятий программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности на 2017-2020 годы».

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

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

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции:

1) вырабатывают государственную политику в сфере профилактики правонарушений и обеспечивают ее реализацию;

2) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;

3) создают ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, осуществляют координацию деятельности по профилактике правонарушений в подведомственных органах и организациях;

4) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;

5) формируют и представляют в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти официальную статистическую информацию о профилактике правонарушений;

6) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных частью 1 статьи 17 настоящего Федерального закона, в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами;

7) осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Одним из достоинств комментируемого закона является разграничение полномочий субъектов профилактики¹.

Комментируемая статья определяет общие полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений как субъектов данной деятельности.

Пункт 1 комментируемой статьи определяет, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственную политику в сфере профилактики правонарушений и обеспечивают ее реализацию на практике. Политика (греч. *politika* – государственные или общественные дела) – сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, су-

¹ Сухаренко А. Профилактику приведут в порядок // ЭЖ-Юрист. 2016. № 27. С. 3; Сухаренко А.Н. Законодательное регулирование профилактики преступности в России // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 44-46.

тью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства¹. Государственная политика в сфере профилактики складывается прежде всего из уголовной политики, направленной на профилактику преступлений и административной деликтологии, имеющей своей целью пресечение административных правонарушений.

Обязанность по выработке в целом государственной политики возложена на федеральные министерства Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² (Далее – Указ от 9 марта 2004 № 314).

К примеру, согласно пункту 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699³ (далее – положение о МВД России), МВД России осуществляет выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Следующим полномочием федеральных органов исполнительной власти пункт 2 комментируемой статьи определяет нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений, что обусловлено тем, что реализация государственной политики в сфере профилактики правонарушений и обеспечения охраны общественного порядка, как и во всех иных сферах деятельности, во многом зависит от качества нормативного правового регулирования данной сферы⁴. Нормативно-правовое регулирование федеральных органов исполнительной может осуществляться посредством разработки и внесения в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов (подп. «г» п. 3 Указа от 9 марта 2004 № 314); самостоятельного правового регулирования в установленной сфере деятельности (подп. «б» п. 3 Указа от 9 марта 2004 № 314); разработки государственных программ Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений (ст. 7 Закона № 182-ФЗ).

Государственные программы представляют собой комплекс скоординированных предупредительных мер, направленных на снижение уровня совершаемых правонарушений.

¹ Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб: Норинт, 2002. С. 934.

² Рос. газ. 2004. 12 марта.

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52. Ст. 7614.

⁴ Борбат А.В. Проблемы формирования системы профилактики правонарушений и обеспечения правопорядка в муниципальных образованиях с учетом особенностей образа жизни населения // Российский следователь. 2016. № 18. С. 33-37.

Данные программы нацелены на укрепление общественного порядка и общественной безопасности, вовлечение в эту деятельность государственных органов, общественных формирований и населения, а также на повышение безопасности дорожного движения.

В программах профилактики правонарушений отражены важнейшие направления превентивной деятельности:

- профилактика детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- профилактика рецидивной преступности, постпенитенциарная ресоциализация лиц, освобожденных из мест лишения свободы;
- профилактика алкоголизма и наркомании;
- привлечение граждан к участию в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;
- использование в обеспечении охраны общественного порядка технических средств аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;
- разработка и реализация государственных программ профилактики правонарушений, совершенствование работы межведомственных комиссий по профилактике правонарушений.

Реализация мероприятий, входящих в разрабатываемые программы, позволяет обеспечивать безопасность граждан на территории Российской Федерации и ее субъектов, создавать условия для их нормальной жизнедеятельности.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции нормативными правовыми актами утверждают порядок разработки и реализации государственных программ, а также перечни общих выполняемых субъектами Российской Федерации государственных программ.

Следующим полномочием федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений является создание ведомственных координационных органов в сфере профилактики правонарушений (пункт 2 комментируемой статьи). Координационные органы создаются на основе решения руководителя, в котором обозначаются цель, задачи и функции создаваемого органа. Кроме того, данные органы осуществляют координацию деятельности по профилактике в подведомственных органах и организациях.

Основными функциями по координации деятельности по профилактике правонарушений являются:

- 1) оценка эффективности принимаемых мер профилактики государственными органами и отдельными должностными лицами – субъектами профилактики;
- 2) внесение предложений по совершенствованию законодательства в сфере профилактики правонарушений;
- 3) рассмотрение хода реализации программ, направленных на профилактику правонарушений;
- 4) внесение предложений и рекомендаций по совершенствованию мер профилактики правонарушений;

5) принятие мер по защите и восстановлению прав и законных интересов человека и гражданина, выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений и антиобщественных действий;

6) сбор, хранение, обработка информации по профилактике правонарушений и определение мер, направленных на повышение эффективности профилактической деятельности;

7) подготовка и направление информационных материалов по вопросам профилактики правонарушений.

На уровне Российской Федерации таким координационным органом является Правительственная комиссия по профилактике правонарушений, которая является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений¹ (см. комментарий к ст. 30 Закона).

Пункт 4 комментируемой статьи к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относит обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Взаимодействие – это взаимная связь явлений; взаимная поддержка². Взаимодействие в философском смысле есть категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимообусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения, связи³.

Взаимодействие и сотрудничество признано согласно ст. 10 ФЗ «О полиции» одним из принципов деятельности полиции.

Цели, задачи и основные направления координации деятельности правоохранительных органов определены в Указе Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»⁴. В соответствии с Указом координация деятельности правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению (ст. 1 Указа).

¹ О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений: постановление Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 14. Ст. 1410.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ, 1998. С. 77.

³ Философский словарь / под. ред. В.И. Васильева. М., 1973. С. 81.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.

Координация и взаимодействие деятельности правоохранительных органов может осуществляться в следующих основных формах¹:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучении и распространении положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор этих и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки.

Согласно пункту 5 к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относится формирование и представление в установленный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти официальной статистической информации о профилактике правонарушений. Данная деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальной статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» и Положением о Федеральной службе государственной статистики, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420.

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

¹ Ст. 6 Указа Президента РФ от 18 апр. 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (См.: Рос. газ. 1996. 5 мая).

Пункт 6 комментируемой статьи к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений относит осуществление профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия (о формах профилактического воздействия см. комментарий к ст. 17 Закона № 182-ФЗ).

Пункт 7 указывает на то, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений, например, по проведению мониторинга в сфере профилактики правонарушений¹; противодействию коррупции², профилактике экстремистской деятельности³ и др.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании конкретизируются в ст. 53.2 ФЗ «О наркотических средствах». К ним относятся:

- разработка и реализация государственной политики в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- научно-методическое обеспечение в области профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- ведение пропаганды здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- выявление причин и условий незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и принятие мер по устранению таких причин и условий;
- установление единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- разработка и реализация долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных программ, направленных на осуществление мероприятий в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- осуществление иных установленных законодательством Российской Федерации полномочий.

МВД России в пределах своей компетенции:

- 1) разрабатывает и принимает меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и

¹ О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 дек. 2016 г. № 1564 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2. Ст. 392.

² О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек.

³ О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Рос. газ. 2002. 30 июля.

условий, способствующих их совершению¹ (подп. 12 п. 1 положения о МВД России);

2) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах (подп. 13 п. 1 положения о МВД России);

3) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транс-национальный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс (подп. 17 п. 1 положения о МВД России);

4) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности² (подп. 18 п. 1 положения о МВД России);

5) обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России (подп. 19 п. 1 положения о МВД России);

6) организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий (подп. 27 п. 1 положения о МВД России);

7) организует участие органов внутренних дел в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно (подп. 45 п. 1 положения о МВД России);

8) осуществляет реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (подп. 49 п. 1 положения о МВД России);

9) оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной или письменной форме и осуществляет правовое информирование и правовое просвещение в соответствии с законодательством РФ в сфере внутренних дел (подп. 97 п. 1 положения о МВД России).

¹ См.: О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 янв. 2006 г. № 19. Текст документа официально опубликован не был.

² О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Рос. газ. 2002. 30 июля.

Согласно п. 2 ч. ст. 2 ФЗ «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является предупреждение совершения преступлений и административных правонарушений. Для реализации данной деятельности полиция имеет право согласно ст. 13 указанного закона: проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 2 ч. 1); в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти (п. 4 ч. 1) и др.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции:

1) выполняет исполнительные и распорядительные функции по выявлению, предупреждению и пресечению терроризма и иных правонарушений, посягающих на национальную безопасность Российской Федерации;

2) разрабатывает и реализует оперативно-профилактические мероприятия по обеспечению охраны и защиты государственной границы Российской Федерации;

3) осуществляет мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению деятельности, направленной на нанесение ущерба безопасности страны и ее граждан, а также защите государственной тайны;

4) участвует в предупреждении и пресечении правонарушений, связанных с деятельностью на территории Российской Федерации незаконных военизированных формирований, политических партий других государств, партий на религиозной основе, а также связанных с финансированием политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.

Министерство образования и науки Российской Федерации в пределах своей компетенции:

1) реализует образовательные программы, направленные на воспитание и развитие обучающихся, овладение навыками самоконтроля и культурой поведения;

2) разрабатывает и внедряет научно обоснованные программы, обеспечивающие неразрывность учебного и воспитательного процессов, направленных на пропаганду законопослушного поведения;

3) ведет учет и осуществляет профилактический контроль в отношении несовершеннолетних из неблагополучных семей в соответствии с законами в области защиты прав ребенка, профилактики правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности;

4) обеспечивает правовое обучение и воспитание обучающихся на основе четкой взаимосвязи и преемственности между средней и высшей школой в наращивании и углублении правовых знаний;

5) принимает меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений среди учащихся организаций образования;

6) взаимодействует с организациями по вопросу воспитания молодежи в целях профилактики правонарушений;

7) обеспечивает функционирование организаций, осуществляющих функции по защите прав ребенка;

8) совместно с органами внутренних дел и здравоохранения проводит целевые профилактические мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, наркомании и алкоголизма среди учащихся образовательных организаций.

Министерство здравоохранения Российской Федерации в пределах своей компетенции:

1) ведет пропаганду здорового образа жизни, медицинских знаний, отказа от факторов, отрицательно влияющих на здоровье;

2) оказывает наркологическую, психологическую, психиатрическую, лечебно-профилактическую и реабилитационную помощь лицам, нуждающимся в ней;

3) оказывает консультативную помощь субъектам системы профилактики правонарушений;

4) осуществляет выявление, регистрацию и учет лиц, зависимых от алкоголя, наркотических и психотропных веществ, больных венерическими заболеваниями, ВИЧ-инфекцией, СПИДом и психическими расстройствами;

5) обеспечивает функционирование учреждений для принудительного лечения больных наркоманией токсикоманией, заразной формой туберкулеза, венерическими заболеваниями, ВИЧ-инфекцией, СПИДом и психическими заболеваниями;

6) принимает меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с распространением наркологических, психических и венерических заболеваний;

7) разрабатывает методики раннего выявления и профилактики систематического употребления алкогольных напитков, немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ;

8) ведет учет и осуществляет профилактический контроль в отношении лиц:

- злоупотребляющих спиртными напитками и/или потребляющих без назначения врача наркотические и психотропные вещества, а равно больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;
- занимающихся проституцией;
- больных венерическими заболеваниями и психическими расстройствами.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в пределах своей компетенции:

- 1) оказывает социальную помощь (адаптацию, реабилитацию) лицам, находящимся в социально опасном положении;
- 2) участвует в индивидуальной профилактической работе с лицами, нуждающимися в социальной помощи;
- 3) разрабатывает систему мероприятий, направленных на создание рабочих мест для устройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с ограниченными физическими способностями, выпускников детских домов;
- 4) обеспечивает функционирование учреждений, осуществляющих социальную адаптацию и реабилитацию лиц, утративших родственные и социальные связи, не имеющих определенного места жительства;
- 5) разрабатывает и реализует программы снижения безработицы;
- 6) обеспечивает профессиональную подготовку и обучение лиц, находящихся в социально опасном положении;
- 7) ведет учет и осуществляет профилактический контроль за лицами, утратившими родственные и социальные связи, место жительства и документы, принимает меры по устранению причин и условий, способствующих совершению ими правонарушений.

Министерство культуры Российской Федерации в пределах своей компетенции:

- 1) ведет пропаганду правовых знаний и законопослушного поведения граждан;
- 2) разрабатывает и реализует программы культурно-воспитательного характера, освещающие деятельность субъектов системы профилактики правонарушений;
- 3) принимает участие в профилактической работе с лицами, находящимися в социально опасном положении, в том числе в осуществлении информационно-просветительских и иных мероприятий;
- 4) взаимодействует с другими субъектами профилактики правонарушений.

Федеральное агентство по туризму в пределах своей компетенции:

- 1) разрабатывает и реализует программы пропаганды здорового образа жизни, знаний и достижений в области физической культуры и спорта;
- 2) организует профилактическую работу с лицами, находящимися в социально опасном положении.

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

1. Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

2. При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции.

Комментируемая статья отнесла органы прокуратуры к субъектам профилактики правонарушений, возложив на нее в соответствии с ФЗ «О прокуратуре» в отличие от иных субъектов помимо непосредственно профилактики правонарушений надзор за исполнением законов иными субъектами профилактики.

Прокурорский надзор – это вид государственной деятельности, осуществляемой исключительно органами прокуратуры и выражающейся в проверке соблюдения поднадзорными органами и лицами Конституции Российской Федерации и исполнения ими действующих на территории Российской Федерации законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора¹.

Органы прокуратуры в рамках осуществления профилактики правонарушений:

1) осуществляют надзор за точным и единообразным применением законодательства Российской Федерации о профилактике правонарушений;

2) обеспечивают координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Реализация указанных направлений деятельности в соответствии со ст. 21 ФЗ «О прокуратуре» прокуратурой осуществляется в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений:

- федеральными органами исполнительной власти;
- Следственным комитетом Российской Федерации;
- представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации;
- органами местного самоуправления.

¹ Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. 12-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 17.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входит на территории и в помещения федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, имеет право доступа к их документам и материалам, проверки исполнения законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требует от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- вызывает должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В части 2 комментируемой статьи указано, что, осуществляя деятельность по профилактике правонарушений, органы прокуратуры наделены полномочиями субъекта профилактики правонарушений. Таким образом, они имеют право непосредственно применять меры по профилактике правонарушений, предусмотренные комментируемым законом. Следует отметить, что в соответствии со ст. 6 Закона № 182-ФЗ должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации имеют право в пределах установленной компе-

тенции применять специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений.

Прокурор или его заместитель вправе опротестовать противоречащие закону правовые акты, обратившись в суд с требованием о признании таких актов недействительными. Кроме того, они вправе вносить представления об устранении нарушений закона.

Представление – письменное требование об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Представление вносится должностному лицу, организации или индивидуальному предпринимателю, которые правомочны принять меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Представление подлежит безотлагательному рассмотрению с принятием необходимых мер по выполнению содержащихся в нем требований. О принятых мерах соответствующие организация, должностное лицо, индивидуальный предприниматель, которым внесено представление, в месячный срок со дня его получения в письменной форме информируют субъект профилактики правонарушений, внесший представление.

При этом должностные лица органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

В то же время следует отметить, что ФЗ «О прокуратуре» не содержит специализированных мер профилактики, которые органы прокуратуры могут применять как субъекты профилактики¹.

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

1. Следственные органы Следственного комитета Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 28 декабря 2010 года N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и другими федеральными законами.

2. При осуществлении профилактики правонарушений следственные органы Следственного комитета Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции.

¹ Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620-626; Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58-62.

Следственный комитет Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в сфере профилактики:

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

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

3) разрабатывает проекты нормативных правовых актов;

4) проводит экспертизу нормативных правовых актов;

5) принимает нормативные правовые акты в рамках своей компетенции;

6) участвует в координации деятельности по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью;

7) осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации;

8) осуществляет иные полномочия.

Руководители следственных органов Следственного комитета, следователи в рамках осуществления профилактики правонарушений вправе:

1) беспрепятственно входить на территории и в помещения, занимаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, иметь доступ к их документам и материалам в целях проверки находящихся у них в производстве сообщений о преступлении или расследования уголовного дела;

2) входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на принадлежащие им земельные участки при пресечении совершения преступления, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление;

3) требовать от руководителей и других должностных лиц органов, предприятий, учреждений и организаций предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших в ходе проверки сообщения о преступлении и проведения предварительного расследования вопросов; требовать от должностных лиц соответствующих органов, предприятий, учреждений и организаций производства в этих целях документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов;

4) вызывать должностных и иных лиц для объяснений и производства следственных действий при осуществлении досудебного производства.

Все требования (запросы, поручения) сотрудника Следственного комитета обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, ор-

ганизациями, должностными и иными лицами незамедлительно или в указанный в требовании (запросе, поручении) срок. При этом неисполнение законных требований сотрудника Следственного комитета или уклонение от явки по его вызову влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Вся статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые для осуществления возложенных на следственные органы и учреждения Следственного комитета РФ полномочий, предоставляются по требованию сотрудника Следственного комитета РФ безвозмездно.

Руководители следственных органов Следственного комитета РФ, их заместители или по их поручению другие сотрудники Следственного комитета РФ, а также следователи вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и рассмотрении иной информации следственных органов Следственного комитета РФ. В течение одного месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и о результатах должно быть сообщено в письменной форме руководителю следственного органа Следственного комитета РФ.

Руководители следственных органов Следственного комитета РФ или по их поручению другие сотрудники Следственного комитета РФ вправе участвовать в координационных совещаниях по вопросам борьбы с преступностью, координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, рабочих группах, представлять необходимую статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Комментируемый закон определяет полномочия следственных органов Следственного комитета РФ, относя их к субъектам профилактики правонарушений, при этом должностные лица следственных органов Следственного комитета РФ имеют право в пределах установленной компетенции применять специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативного-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений.

Следует отметить, что в сфере профилактики правонарушений компетенция Следственного комитета РФ и его должностных лиц четко не определена и требует скорейшего разрешения. В частности, к мерам, направленным на создание дружественного к ребенку правосудия в целях законодательного обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав отнесено включение в систему органов профилактики правонарушений несовершеннолетних судов, подразделений Следственного комитета Российской Федерации¹.

¹ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы: указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

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

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами в пределах своей компетенции:

- 1) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;*
- 2) разрабатывают и принимают меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности на территориях субъектов Российской Федерации;*
- 3) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на уровне субъектов Российской Федерации;*
- 4) создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений;*
- 5) утверждают и контролируют исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на профилактику правонарушений;*
- 6) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7 – 10 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона;*
- 7) осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений.*

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений определяются, прежде всего, ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая отнесла вопросы профилактики правонарушений к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Этим и обусловлено тождеством их полномочий полномочиям федеральных органов исполнительной власти только на региональном уровне.

Помимо комментируемого закона полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений установлены и в иных нормативных правовых актах.

Так, например, к основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации указанным законом отнесены меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации ми-

грантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия (ст. 21).

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относит организацию профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании, в том числе:

- разработку, утверждение и реализацию региональных программ, направленных на осуществление мероприятий в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

- осуществление иных установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ полномочий.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»² к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму относит:

- 1) разработку и реализацию мер, а также государственных программ субъекта Российской Федерации в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

- 2) меры по устранению предпосылок для возникновения конфликтов, способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма;

- 3) меры по выявлению и устранению факторов, способствующих возникновению и распространению идеологии терроризма;

- 4) социальную реабилитацию лиц, пострадавших в результате террористического акта, совершенного на территории субъекта Российской Федерации, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, и в возмещении вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате террористического акта;

- 5) обучение граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, методам предупреждения угрозы террористического акта, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

- 6) проведение учений в целях усиления взаимодействия указанных органов при осуществлении мер по противодействию терроризму;

- 7) организацию выполнения юридическими и физическими лицами требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- 8) поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств органов исполнительной власти субъекта Рос-

¹ Рос. газ. 1998. 15 янв.

² Там же. 2006. 10 марта.

сийской Федерации, предназначенных для минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

9) работу по оказанию медицинской и иной помощи лицам, пострадавшим в результате террористического акта, совершенного на территории субъекта Российской Федерации, и лицам, участвующим в его пресечении, проведение аварийно-спасательных работ, восстановление нормального функционирования и экологической безопасности поврежденных или разрушенных объектов в случае совершения террористического акта на территории субъекта Российской Федерации;

10) межрегиональное сотрудничество в целях изучения вопросов профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

К основным мерам, направленным на предотвращение и (или) уменьшение вероятности появления и воздействия рисков, можно отнести повышение жизненного уровня населения; предоставление социальных гарантий; повышение уровня образования; снижение безработицы; проведение качественной работы субъектов системы профилактики в социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, лиц, осужденных условно; создание рабочих мест для мигрантов, обеспечение их социальной, экономической и бытовой интеграции в общество, предотвращение возможных конфликтов на национальной и расовой почве; формирование (воспитание) высоких морально-нравственных качеств; повышение уровня здоровья населения; активное привлечение общественных организаций правоохранительной направленности к обеспечению общественного порядка, в том числе при проведении массовых мероприятий; совершенствование уголовного законодательства и нормативных правовых актов в сфере борьбы с преступностью.

Координационные органы создаются и функционируют в целях обеспечения реализации государственной политики и координации деятельности в сфере профилактики правонарушений. Порядок создания региональных координационных органов в сфере профилактики правонарушений на территории области определяется правительством области.

Основными формами деятельности создаваемых координационных советов являются:

- 1) проведение координационных совещаний;
- 2) обмен информацией по вопросам профилактики правонарушений;
- 3) выезды в регионы для проведения согласованных действий, проведение, оказания помощи местным органам в организации профилактики правонарушений;
- 4) изучение и распространение положительного опыта;
- 5) проведение совместных целевых мероприятий по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений и их устранению;
- 6) проведение семинаров, конференций, круглых столов;
- 7) выпуск информационных изданий.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции также:

- 1) утверждают местные бюджеты и отчеты об их исполнении в части расходов на профилактику правонарушений;
- 2) рассматривают и утверждают региональные программы профилактики правонарушений, в том числе касающиеся выделения средств на поощрение граждан и организаций, участвующих в профилактике правонарушений;
- 3) утверждают состав местных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений.

Статья 12. Права органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений

Органы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами в пределах своей компетенции обладают следующими правами:

- 1) принимают муниципальные правовые акты в сфере профилактики правонарушений;
- 2) создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений;
- 3) принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 4) обеспечивают взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования;
- 5) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7 – 10 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона;
- 6) реализуют иные права в сфере профилактики правонарушений.

Органы местного самоуправления наделены отдельными полномочиями в сфере профилактики правонарушений. К ним относятся профилактика межнациональных конфликтов, минимизация и (или) ликвидация последствий терроризма и экстремизма в границах муниципальных образований, противодействие коррупции и др.¹

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции:

- 1) вырабатывают и реализуют основные направления профилактики правонарушений;

¹ Понукарина Е.С. Органы местного самоуправления как субъекты правоохранительной деятельности (на примере деятельности муниципальных антинаркотических комиссий на территории Хабаровского края) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 29-34.

2) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений;

3) ведут региональный учет граждан и организаций, участвующих в профилактике правонарушений и обеспечении общественного порядка;

4) обеспечивают реализацию нормативных правовых актов о профилактике правонарушений в рамках соответствующей административно-территориальной единицы;

5) разрабатывают региональные программы по профилактике правонарушений;

6) обеспечивают создание и функционирование учреждений системы профилактики правонарушений;

7) обеспечивают принятия своевременных мер по противодействию кризисным демографическим процессам, сдерживанию резкого роста безработицы и падения уровня жизни населения.

Согласно п. 1 комментируемой статьи, как субъекты профилактики правонарушений органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают региональные комплексные программы по профилактике правонарушений, которые реализуются субъектами профилактики правонарушений в пределах своей компетенции на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Региональными комплексными программами по профилактике правонарушений должно обеспечиваться проведение профилактических мероприятий по предупреждению:

- преступлений против государства и порядка осуществления власти и управления;

- правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений;

- правонарушений против жизни и здоровья, общественного порядка и общественной нравственности;

- правонарушений, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций и гибели людей от них;

- правонарушений против собственности и порядка осуществления экономической деятельности;

- насилия в семье;

- правонарушений, совершаемых гражданами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ;

- правонарушений, совершаемых гражданами, освобожденными из исправительных учреждений, исправительных учреждений открытого типа, арестных домов, а также гражданами, вернувшимися из специальных учебно-воспитательных учреждений и специальных лечебно-воспитательных учреждений;

- иных правонарушений.

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает создание координационных органов в сфере профилактики правонарушений (см. комментарий к ст. 30 Закона).

Пункт 3 комментируемой статьи закрепляет право органов местного самоуправления на принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Данные полномочия вытекают, прежде всего, из административно-юрисдикционных полномочий административных комиссий, иных коллегиальных органов, создаваемых в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, которые при рассмотрении дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции, вправе при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносить в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий (ст. 29.13 КоАП РФ).

Формы взаимодействия лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования определяются органами местного самоуправления исходя из конкретной обстановки (см. комментарий к ст. 8 Закона).

Пункт 5 комментируемой статьи предоставляет органам местного самоуправления право применять общие формы профилактического воздействия (см. комментарий к ст. 17 Закона).

Пункт 6 комментируемой статьи подчеркивает, что перечень прав органов местного самоуправления не является исчерпывающим. К примеру, ст. 5.2 ФЗ «О противодействии терроризму» устанавливает, что органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений:

1) разрабатывают и реализуют муниципальные программы в области профилактики терроризма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений;

2) организуют и проводят в муниципальных образованиях информационно-пропагандистские мероприятия по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий;

3) участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

4) обеспечивают выполнение требований к антитеррористической защищенности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

5) направляют предложения по вопросам участия в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6) осуществляют иные полномочия по решению вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

Статья 13. Права лиц, участвующих в профилактике правонарушений

1. Лица, участвующие в профилактике правонарушений, вправе участвовать в профилактике правонарушений в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

2. Лица, участвующие в профилактике правонарушений, реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7-10 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона, а также посредством добровольного участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях, содействия правоохранительным органам и иным субъектам профилактики правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Общественные объединения и иные организации реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений посредством участия в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7-10 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона, участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, разработки и проведения мероприятий по их предупреждению, участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Часть 1 комментируемой статьи указывает, что лица, участвующие в профилактике правонарушений, вправе участвовать в профилактике правонарушений в соответствии с комментируемым законом и другими федеральными законами, такими как Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ (далее – ФЗ «Об общественных объединениях»), Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»² (далее – ФЗ «О некоммерческих организациях»), Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране

¹ Рос. газ. 1995. 25 мая.

² Там же. 1996. 24 янв.

общественного порядка»¹ (далее – ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка») и др.

Участвуя в профилактике правонарушений, должностные лица организаций:

- 1) планируют и осуществляют проведение мероприятий по общей и индивидуальной профилактике правонарушений;
- 2) создают условия, необходимые для соблюдения дисциплины труда;
- 3) организуют комиссии по профилактике правонарушений;
- 4) обеспечивают соблюдение правопорядка на рабочих местах, в помещениях и на территориях организаций;
- 5) применяют установленные законом меры поощрения и взыскания;
- 6) используют иные меры профилактики, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Общественные объединения, участвуя в пределах своей компетенции в профилактике правонарушений по решению их руководства и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации:

- планируют и организуют проведение мероприятий по общей и индивидуальной профилактике правонарушений;
- создают комиссии по профилактике правонарушений;
- привлекают граждан к содействию правоохранительным органам, осуществляющим профилактику правонарушений;
- осуществляют пропаганду правовых знаний; участвуют в обсуждении информации федеральных органов исполнительной власти по вопросам профилактики правонарушений, а также вносят предложения по реализации государственной политики в области профилактики правонарушений;
- участвуют в обсуждении проектов целевых программ по профилактике правонарушений и их реализации;
- обеспечивают формирование у населения общественного мнения в области профилактики правонарушений;
- выражают мнения общественного объединения по вопросам профилактики правонарушений, доводят эти мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти.

Часть 2 комментируемой статьи определяет формы профилактического воздействия, которые могут осуществлять лица, участвующие в профилактике правонарушений. К ним комментируемый закон относит:

- правовое просвещение и правовое информирование;
- социальную адаптацию;
- ресоциализацию;
- социальную реабилитацию;
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

¹ Рос. газ. 2014. 4 апр.

Лица, участвующие в профилактике правонарушений, не вправе проводить профилактические беседы, объявлять предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, вести профилактический учет, вносить представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, а также осуществлять профилактический надзор.

Формами участия в профилактике правонарушений этих лиц согласно ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» являются участие в охране общественного порядка, содействие правоохранительным органам, например, в поиске пропавших лиц.

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

Согласно ст. 8 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам граждане вправе:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусматривает следующие права народных дружинников при их участии в охране общественного порядка:

- требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

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

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

- применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных ст. 19 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

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

Осуществляя профилактику правонарушений, народные дружинники обязаны:

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

- принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;

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

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

Что касается применения народными дружинниками физической силы, то она может быть применена только для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством Российской Федерации. Перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем

намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц.

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

Эти организации могут реализовывать свои права по профилактике правонарушений путем осуществления:

- правового просвещения и правового информирования;
- социальной адаптации;
- ресоциализации;
- социальной реабилитации;
- помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми;
- участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально значимых мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений;
- выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, разработки и проведения мероприятий по их предупреждению.

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

1. Субъекты профилактики правонарушений и лица, участвующие в профилактике правонарушений, при осуществлении профилактики правонарушений обязаны:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации о профилактике правонарушений, законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы профилактики правонарушений;

2) соблюдать права и законные интересы граждан и организаций;

3) соблюдать конфиденциальность полученной при осуществлении профилактики правонарушений информации, если ее распространение ограничено законодательством Российской Федерации;

4) исполнять иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

2. Субъекты профилактики правонарушений обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности по профилактике правонарушений способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также путем размещения ее в средствах массовой информации по официальным запросам, проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов, если иное не установлено федеральными законами.

3. Лица, участвующие в профилактике правонарушений, не вправе своими действиями создавать препятствия деятельности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц.

Комментируемая статья определяет круг обязанностей субъектов профилактики правонарушений.

Пункт 1 части 1 комментируемой нормы указывает на необходимость соблюдения субъектами профилактики правил осуществления данной деятельности, определенных федеральными нормативными правовыми актами, актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Данная обязанность является выражением общего принципа законности при осуществлении профилактики правонарушений, закрепленного в ст. 4 комментируемого закона. Этот принцип устанавливает, что субъекты профилактики правонарушений и лица, участвующие в профилактике правонарушений, осуществляют свою деятельность в точном соответствии с положениями действующего законодательства, регламентирующего правоотношения в области профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений.

Пункт 2 устанавливает, что профилактическая деятельность осуществляется при неукоснительном соблюдении прав и законных интересов граждан и организаций. Это требование закона основано на положениях Конституции РФ, а также положениях международного законодательства.

Так одним из прав граждан является конституционное право на неприкосновенность жилища. УПК РФ определяет жилище как «индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания» (п. 10 ст. 5 УПК РФ). Исходя из данного положения закона можно определить, что основным критерием отнесения какого-либо помещения или строения к категории жилых является использование его для постоянного или временного проживания. Однако думается, что данные объекты не только могут использоваться в качестве таковых, но должны быть предназначены для проживания.

Законодатель совершенно оправданно не дает полного перечня объектов, не входящих в жилищный фонд, но предназначенных и используемых для проживания (вахтовый вагончик, каюта и т.д.), так как предусмотреть их многообразие в законе просто невозможно. Вместе с тем уголовно-процессуальное законодательство содержит указание на два вида жилища: помещения и строения (п. 10 ст. 5 УПК РФ). В связи с этим возникает необходимость в уяснении того, что следует понимать под помещением или строением. Согласно п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ строение является одним из видов объектов капитального строительства. Критерием, исключающим отнесение строения к объектам капитального строительства, является

ся временный характер использования этого объекта. Неотъемлемым признаком строения в соответствии с п. 1 ст. 130 ГК РФ как объекта недвижимого имущества является то, что перемещение такого объекта невозможно без несоразмерного ущерба его назначению. Помещением следует признать часть строения, то есть отдельную изолированную его часть (комната или отдельная квартира). Кроме этого помещением может быть и используемая для временного проживания часть движимого имущества (купе поезда, каюта судна и т.д.)

Пункт 3 указывает на необходимость неразглашения полученной при осуществлении профилактики правонарушений информации, если ее распространение ограничено законодательством Российской Федерации. Такие ограничения согласно ст. 23 Конституции РФ касаются сведений о частной жизни, личной и семейной тайне. Кроме того в ч. 2 ст. 23 Конституции РФ указывается на ограничения, связанные с обеспечением тайны переписки, которая может быть ограничена только по судебному решению.

Действующее законодательство Российской Федерации определяет отдельные виды информации, которые находятся под особой защитой. В частности, к ним относятся:

- государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (ст. 2 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹);

- служебная тайна – определение данного понятия четко не представлено в действующем законодательстве. Для определения перечня относящихся к ней сведений следует обращаться к нормативным правовым актам: Указу Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»² (под служебной тайной понимаются служебные сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с требованиями федерального законодательства); Постановлению Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности» (служебная информация понимается как несекретная информация, которая касается деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью)³;

- коммерческая тайна – сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а

¹ Рос. газ. 1993. 21 сент.

² Там же. 1997. 14 марта.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30. Ст. 3165.

также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны (Федеральный закон РФ от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»¹).

– банковская тайна, врачебная тайна, адвокатская тайна, а также иные правовые режимы конфиденциальности информации, предусматривающие ограничения на ее распространение, установленные законодательством Российской Федерации.

Пунктом 4 ч. 1 комментируемой нормы определено, что федеральные органы исполнительной власти исполняют иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В частности, разъясняют права и обязанности лиц, в отношении которых проводятся различные процессуальные действия.

Частью 2 комментируемой статьи предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности по профилактике правонарушений.

Основными способами обеспечения доступа к информации о профилактической деятельности являются:

1. Размещение ее в средствах массовой информации по официальным запросам.

2. Проведение круглых столов, семинаров-совещаний и пресс-конференций.

3. Издание информационных материалов и их рассылка.

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

Данные правоотношения регламентируются Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»². В ст. 6 указанного Федерального закона предусмотрены следующие способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

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

¹ Рос. газ. 2004. 5 авг.

² Там же. 2009. 13 февр.

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

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

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

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

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

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

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

Помимо этого, в соответствии со ст. 31 комментируемого закона материалы о деятельности в сфере профилактики правонарушений публикуются в средствах массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. Таким образом, информирование населения о деятельности субъектов профилактики правонарушений производится через специальные издания, учредителями и издателями которых выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Субъекты профилактики и предупреждения правонарушений обязаны осуществлять информирование населения по вопросам предупреждения правонарушений, правовое просвещение граждан. Реализуя поставленные задачи, субъекты предупреждения правонарушений информируют население о своих действиях в сфере профилактики и предупреждения правонарушений, а также производят бесплатные юридические консультации в вышеуказанных изданиях.

Часть 3 комментируемой статьи определяет, что лица, участвующие в профилактике правонарушений, не вправе своими действиями создавать пре-

пятствия деятельности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц (федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их сотрудников). Исключением из данного правила является применение мер государственного принуждения, например, принудительное вхождение в помещения и на территории, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях или мер принуждения, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

Глава 3. ВИДЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ФОРМЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Статья 15. Виды профилактики правонарушений

1. Общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

2. Индивидуальная профилактика правонарушений направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, указанных в части 2 статьи 24 настоящего Федерального закона, на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Индивидуальная профилактика правонарушений может осуществляться с применением специальных мер профилактики правонарушений.

Комментируемый закон подразделяет профилактику правонарушений на два вида – общую и индивидуальную.

К направлениям общей профилактики отнесены:

- выявление и устранение причин, порождающих правонарушения;
- выявление и устранение условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение;
- повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

Направления индивидуальной профилактики составляют:

- оказание воспитательного воздействия:
 - 1) на безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних;
 - 2) лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы;
 - 3) лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством;
 - 4) несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия;
 - 5) лиц без определенного места жительства;
 - 6) других категорий лиц, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе лиц, прошедших курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лиц, не способных самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия.
- устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение;
- оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Таким образом, если общая профилактика направлена на неопределенный круг лиц, то индивидуальная на круг лиц, конкретно обозначенный за-

коном. Общая профилактика воздействует на всю систему преступности, ее детерминанты, личность совокупного субъекта всех преступлений по основным показателям, а также на различные виды преступлений, преступной деятельности. Индивидуальная профилактика воздействует на конкретное лицо, совершившее правонарушение, либо антиобщественное действие, а также на лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми – виктимологическая профилактика.

Другим отличием между выделяемыми видами профилактики является круг мер профилактического воздействия, общая профилактика характеризуется разнообразием мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, круг которых законом не конкретизируется. Меры индивидуальной профилактики в части применения специальных мер регламентируются законодательством в данной сфере.

Меры общей профилактики характеризуют «масштабность, всеохватывающий и разносторонний характер, комплексность и взаимозависимость, непрерывность»¹.

К мерам социального характера относят защиту интересов малообеспеченных слоев населения, всестороннюю помощь беженцам, вынужденным переселенцам, безработным, поддержку деятельности муниципальных органов и т.д.

Правовые меры создают правовую базу для разработки и применения мер профилактики всех видов, перечисленных выше. Это предусмотренные в соответствующих нормативных актах меры правового воздействия и основанные на них меры правового воспитания, которые непосредственно обеспечивают предупреждение преступности, ее отдельных видов и конкретных преступлений.

К таким мерам относят: совершенствование уголовного, уголовно-процессуального, административного, трудового, гражданского, семейного, налогового и других отраслей законодательства с тем, чтобы обеспечить оптимальные условия для выявления, устранения, нейтрализации, ослабления причин и условий преступлений, общей и специальной превенции, ресоциализации лиц, склонных к совершению преступлений или рецидива; введение и совершенствование правовых запретов и ограничений, способствующих предупреждению и пресечению возникновения условий для преступлений; введение и совершенствование уголовно-правовых норм с двойной превенцией и административной преюдицией, с целью недопущения совершения тяжких и особо тяжких преступлений, а также пресечения административных правонарушений, способных перерасти в совершение преступления; правовую регламентацию деятельности субъектов профилактики.

¹ Ларичев В.Д. Общесоциальное предупреждение преступности. Что это, вид криминологического предупреждения преступности или просто поступательное развитие общества? (Постановка вопроса) // Общество и право. 2011. № 1. С. 131.

Меры организационного характера направлены на повышение уровня раскрываемости преступлений, устранение противоречий в компетенции органов, осуществляющих борьбу с преступностью, введение обязательной криминологической экспертизы законодательства, повышение уровня профессионализма в системе органов, осуществляющих борьбу с преступностью и т.д.

Меры информационного характера – это, прежде всего, сбор, накопление, систематизация, анализ, оценка информации о совершенных преступлениях и лицах их совершающих, обмен данной информацией и использование ее в деятельности органов государственной власти. Статистические данные о преступности, в соответствии с п. 1 Инструкции «О едином учете преступлений» формируются путем составления и обработки учетных документов, к которым в числе прочих относятся статистические карточки, служащие для сбора и систематизации сведений об объектах учета, подлежащих отражению в статистической отчетности.

Наличие информационной базы данных, содержащей значительный объем криминологически значимых сведений уголовно-правовой и социально-демографической направленности, позволяет объективно оценивать складывающуюся ситуацию специализированным субъектам профилактики, для решения ими в пределах компетенции вопросов о предупреждении и пресечении противоправной деятельности.

К таким мерам относятся и информационно-пропагандистские меры. Это меры по оказанию воздействия на граждан с целью воспитания у них правопослушного поведения. С развитием информационной индустрии и глобализации информационных процессов, роль информационных мер объективно возрастает (о понятии «правовое информирование» см. комментарий к ст. 18 Закона № 182-ФЗ).

К мерам иного характера относятся политические, технические, нравственные и иные. Например, приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» относит к эффективному методу индивидуальной и общей профилактики преступности, бродяжничества, попрошайничества, проституции, пьянства, наркомании несовершеннолетних привлечение к ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий¹.

При осуществлении деятельности по предупреждению (профилактике) терроризма применяются меры, направленные на снижение уровня угроз террористических актов, урегулирование экономических, политических, социальных, национальных и конфессиональных противоречий, которые могут привести к возникновению вооруженных конфликтов и, как следствие, способствовать террористическим проявлениям; предупреждение террористических намерений граждан; затруднение действий субъектов террористической

¹ Законность. 2008. № 2.

деятельности. При этом используются различные формы общей и адресной профилактики, осуществляемой с учетом демографических, этноконфессиональных, индивидуально-психологических и иных особенностей объекта, к которому применяются меры профилактического воздействия¹.

Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов к формам общей и индивидуальной профилактической работы в связи с конкретным правонарушением относит:

а) обсуждение правонарушения на собраниях личного состава и служебных совещаниях с различными категориями военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, а также лиц гражданского персонала, на собраниях коллектива;

б) организация бесед в воинской части и подразделениях, тематических и кинолекционных вечеров по разъяснению законодательства;

в) объявление приговора военного суда в приказе, разъяснительная работа в связи с проводимым в воинской части судебным процессом и вынесенным приговором;

г) индивидуальные беседы с лицами, склонными к нарушению воинской дисциплины².

Порядок проведения общей профилактики правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, достаточно подробно регламентирован приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы»³ (далее – Приказ Минюста от 20 мая 2013 г. № 72). Пункт 13 Инструкции закрепляет, что при проведении общей профилактики особое внимание обращается на динамику правонарушений; изменения, происходящие в качественном и количественном составе подозреваемых, обвиняемых и осужденных; обеспечение изоляции и надзора за ними; трудовое использование, размещение, материально-бытовое и медицинское обеспечение.

Часть 1 комментируемой статьи определяет направления общей профилактики. К первому направлению отнесено выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и устранение условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение.

¹ Концепция противодействия терроризму в РФ: утв. Президентом РФ 5 окт. 2009 г. // Рос. газ. 2009. 20 окт.

² Статья 121 Приказа Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов». Текст документа официально опубликован не был.

³ Рос. газ. 2013. 5 июня.

Под причинами при этом понимаются факторы, по сути своей порождающие правонарушение, под условиями – факторы, облегчающие его совершение¹.

Обязанности по выявлению и устранению обозначенных факторов закреплены многими нормативными правовыми актами. Так, в соответствии с частью 1 статьи 12 ФЗ «О полиции», в ходе осуществления своей деятельности сотрудники полиции обязаны «выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению». На основании пункта 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 1 сентября 1987 г. № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений»² при рассмотрении уголовного дела суду необходимо проверять, выявлены ли в ходе предварительного расследования причины преступления и условия, способствовавшие его совершению, приняты ли меры к их устранению. Когда в материалах дела имеется представление органа дознания, следователя или прокурора об устранении указанных причин и условий, суд должен установить, приняты ли руководителями соответствующих предприятий, учреждений и организаций необходимые меры по представлению. Если меры приняты не были, надлежит указать об этом в частном определении (постановлении) и при наличии к тому оснований поставить перед вышестоящим органом вопрос об ответственности должностного лица.

Выявление причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, является одной из задач производства по делам об административных правонарушениях (статья 24.1 КоАП РФ).

Актуальность второго направления – повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан – обусловлена Основами государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, в которых определяются принципы, цели, основные направ-

¹ См., например: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2013 г. по делу № А29-498/2013 о признании недействительным представления отдела надзорной деятельности Главного управления по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.01.2017.); Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2011 № 06АП-2089/2011 по делу № А73-1086/2011 об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ за включение в кредитный договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя, и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.01.2017) и др.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.09.1987 № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений» // Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ 1961-1993. М.: Юрид. лит., 1994.

ления и содержание государственной политики Российской Федерации в данной сфере. Государственная политика проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления, правоохранительной деятельности, пресечению коррупции и подмены в бюрократических интересах демократических общественных целей и задач¹.

Указанные основы определяют, что на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения оказывают влияние следующие факторы:

1) характер воспитания и моральный климат в семье, законопослушное поведение родителей;

2) качественный уровень воспитания и обучения в образовательных организациях различного типа и вида, в том числе закрепление и развитие у учащихся основ правосознания;

3) распространение и использование доступных для восприятия информационных материалов, формирующих правовую грамотность и правосознание населения, в печатном, электронном, аудиовизуальном и ином виде, а также с помощью средств массовой информации;

4) доступность и понятность оказываемых в системе государственной и муниципальной службы услуг населению; доступность правосудия, судебной защиты нарушенных прав, безупречность и эффективность деятельности судов и органов, исполняющих судебные решения; строгое соблюдение государственными и муниципальными служащими норм закона и профессиональной этики;

5) понятность, доступность и эффективность законодательства, его адекватность реальной экономической и общественно-политической ситуации в стране, реализация в законодательстве принципов справедливости и равноправия, обеспечения соответствия норм права интересам и потребностям различных социальных групп;

6) систематический и качественный контроль за состоянием законодательства Российской Федерации в целях его оптимизации, выявления пробелов и противоречий, своевременной его инкорпорации и кодификации, а также контроль за правоприменением, выявление и анализ проблемных ситуаций, связанных с неправильным пониманием и применением закона;

7) эффективная, профессиональная и законная деятельность правоохранительных и иных уполномоченных органов по выявлению и пресечению преступлений и других нарушений закона, обеспечение неотвратимости соразмерного и справедливого наказания за нарушение закона;

¹ О внесении изменений в государственную программу РФ «Юстиция»: постановление Правительства РФ от 23 апр. 2016 г. № 346 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 19. Ст. 2680.

8) обеспечение правопорядка в жизненно важных для большинства граждан сферах жизни, соблюдение нормативных требований организациями, осуществляющими реализацию товаров и оказывающими услуги населению;

9) доступность для граждан квалифицированной юридической помощи; неукоснительное соблюдение адвокатами и нотариусами, иными частнопрактикующими юристами в их профессиональной деятельности норм закона и профессиональной этики;

10) деятельность лиц творческих профессий и их объединений, средств массовой информации, организаторов эфирного и кабельного вещания, издательских организаций, производителей рекламной продукции, направленная на создание и распространение произведений, активно продвигающих в общественное сознание модель законопослушного поведения в качестве общественно одобряемого образца; ограничение распространения произведений, прямо или косвенно пропагандирующих непочтительное отношение к закону, суду и государству, правам человека и гражданина, поэтизирующих и пропагандирующих криминальное поведение¹.

Направления индивидуальной профилактики закреплены в ч. 2 комментируемой статьи.

Круг лиц, требующих воспитательного воздействия определен в части 2 ст. 24 комментируемого закона.

Безнадзорный – несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц².

Беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания³.

Лицо, отбывающее уголовное наказание, не связанное с лишением свободы – это лицо, отбывающее наказание в порядке, определенном разделом II УИК РФ и приказом Минюста от 20 мая 2009 г. № 142⁴.

Лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством – это лица совершающие антиобщественные действия⁵.

Бродяжничество – состояние человека, живущего в бедности, скитающегося с места на место, не имеющего жилья, постоянной работы или другого законного источника дохода (средств к существованию)¹.

¹ Основы государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 28 апр. 2011 г. № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 июля.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

³ Там же.

⁴ Рос. газ. 2009. 14 авг.

⁵ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон. Ст. 3177.

Попрошайничество – активное прошение у незнакомых людей денег и других материальных ценностей, являющееся для просящего основным средством дохода².

Несовершеннолетние, подвергнутые принудительным мерам воспитательного воздействия – это несовершеннолетние, совершившие преступление небольшой или средней тяжести, которые освобождены от уголовной ответственности или наказания в порядке, предусмотренном ст. 90 УК РФ, так как признано, что их исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия, либо освобожденные от наказания в порядке, установленном ст. 92 УК РФ, и помещенные в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Содержание принудительных мер воспитательного воздействия раскрыто в ст. 91 УК РФ.

Предупреждение состоит в разъяснении несовершеннолетнему вреда, причиненного его деянием, и последствий повторного совершения преступлений, предусмотренных УК РФ.

Передача под надзор состоит в возложении на родителей или лиц, их заменяющих, либо на специализированный государственный орган обязанности по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего и контролю за его поведением.

Обязанность загладить причиненный вред возлагается с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков.

Ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего могут предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением механическим транспортным средством, ограничение пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения специализированного государственного органа. Несовершеннолетнему может быть предъявлено также требование возвратиться в образовательную организацию либо трудоустроиться с помощью специализированного государственного органа. Перечень ограничений досуга не является исчерпывающим.

Лица без определенного места жительства – это лица, не имеющие регистрации по месту пребывания или по месту жительства и проживающие вне помещений, виды которых указаны в ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвиже-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 16.01.2017).

² Там же.

ния, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹.

Место пребывания – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

Место жительства – жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с указанным Законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

К другим категориям лиц, к которым могут применяться меры профилактики правонарушения, комментируемый закон относит лиц, прошедших курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию с их согласия, а также лиц, не способных самостоятельно обеспечить свою безопасность.

Кроме того, проведение социальной адаптации и реабилитации предусмотрено для лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека², семей, имеющих детей-инвалидов³, населения, подвергшегося радиационному воздействию⁴, мигрантов⁵, лиц, освобожденных из мест лишения свободы¹, в том числе несовершеннолетних².

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

² Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в РФ на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: распоряжение Правительства РФ от 20 окт. 2016 г. № 2203-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 44. Ст. 6159.

³ О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей-инвалидов: федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 256-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1. Ст. 19.

⁴ О федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года»: постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4462.

⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. 1999. 19 окт.; Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года. Документ официально опубликован не был.

Направленность индивидуальной профилактики на устранение факторов, отрицательно влияющих на поведение вышеперечисленных лиц –это, прежде всего выявление таких фактов, принятие мер по их ликвидации и изолированию с целью исключения отрицательного воздействия, недопущения совершения правонарушений, устранения проявлений виктимности.

И наконец, последнее направление индивидуальной профилактики – оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Согласно п. 10 ч. 1 ст. 17 комментируемого закона оно является одновременно и формой профилактического воздействия, которое имеют право осуществлять все субъекты профилактики (см. комментарии к ст. 17 и ст. 27 Закона № 182-ФЗ).

Меры общей и индивидуальной профилактики законом не определены, поскольку они разнообразны и зависят от объекта профилактического воздействия. Комментируемый закон определяет только меры реализации основных направлений профилактики правонарушений.

Специальные меры профилактики правонарушений могут применяться только при проведении индивидуальной профилактики (ч. 2 комментируемой статьи). При этом такие меры также не определены, а лишь ограничены видом применяемого законодательства – административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного – и могут применяться только в пределах установленной компетенции должностными лицами органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Статья 16. Основания для осуществления профилактики правонарушений

1. Профилактика правонарушений осуществляется при возникновении социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

2. Специальные меры профилактики правонарушений, предусмотренные законодательством Российской Федерации, применяются субъектами профилактики правонарушений, указанными в части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона, и их должностными лицами при выявлении правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685. Текст документа официально опубликован не был.

² О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы: указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение.

3. Основанием для применения специальных мер профилактики правонарушений является решение суда или решение одного из субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона.

4. Порядок применения специальных мер профилактики правонарушений определяется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими деятельность субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона.

Статья определяет основания возникновения применения мер профилактики, к которым относит возникновение социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений (см. комментарий к ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Применение общих мер профилактики не требует принятия конкретного решения и должно осуществляться по мере необходимости. Например, при снижении уровня жизни, росте безработицы, национальной или религиозной ненависти и вражды, появлении малых социальных групп и др.

Части 2-3 комментируемой статьи определяют круг субъектов, основания и порядок применения специальных мер профилактики правонарушений, которые могут применяться при индивидуальной профилактике (см. комментарий к ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Основанием для применения специальных мер профилактики правонарушений является решение суда или решение одного из следующих субъектов профилактики правонарушений: должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов.

Так, основаниями для постановки подозреваемого, обвиняемого или осужденного на профилактический учет являются наличие достоверных и проверенных сведений о его намерениях совершить правонарушение или негативном влиянии на других лиц, а также медицинские и психологические показания¹.

¹ Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72 // Рос. газ. 2013. 5 июня.

Статья 17. Формы профилактического воздействия

1. Профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование;*
- 2) профилактическая беседа;*
- 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;*
- 4) профилактический учет;*
- 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;*
- 6) профилактический надзор;*
- 7) социальная адаптация;*
- 8) ресоциализация;*
- 9) социальная реабилитация;*
- 10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.*

2. Профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 2 – 6 части 1 настоящей статьи, в пределах установленной компетенции вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Комментируемая статья предполагает, что профилактическое воздействие должно осуществляться субъектами профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией и в установленных формах.

Комментируемый закон предусматривает десять форм профилактического воздействия, которые можно разделить на две группы – общие и специальные.

К общим формам относятся (определенные в ст. 5):

- 1) правовое просвещение и правовое информирование;
- 2) социальная адаптация;
- 3) ресоциализация;
- 4) социальная реабилитация;
- 5) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

К специальным (ч. 2 ст. 17 Закон № 182-ФЗ):

- 1) профилактическая беседа;
- 2) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

- 3) профилактический учет;
- 4) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- 5) профилактический надзор.

Конкретизация и унификация форм профилактического воздействия не является предметом комментируемого закона, он определяет общий подход законодателя, который может быть реализован в иных федеральных законах, предусматривающих профилактику отдельных видов преступлений, либо конкретных субъектов.

Статья 18. Правовое просвещение и правовое информирование

В целях правового просвещения и правового информирования субъекты профилактики правонарушений или лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера.

Правовое просвещение и правовое информирование открывают список форм профилактического воздействия, предусмотренных ст. 17 Закона № 182-ФЗ.

Понятие «правовое просвещение» законодательно не закреплено. Однако в юридической науке правовое просвещение понимается как целенаправленная и систематическая деятельность государства и общества по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры личности.

Правовое просвещение по своей сути – это распространение знаний о гражданских правах, свободах и обязанностях человека и о способах их реализации.

Целями правового просвещения являются:

- достижение прочных знаний о законодательстве, законности, правах и обязанностях личности,
- повышение авторитета закона как непреложной социальной ценности, уважения к нему, решительная борьба с правовым нигилизмом;
- создание у граждан устойчивой ориентации на правомерное поведение, формирование установок и привычек законопослушания, навыков и умения участвовать в правосудии и иных формах юридической деятельности, а также создание атмосферы протеста и нетерпимости ко всем случаям его нарушения, неотвратимости ответственности.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан¹ еще в 2011 году в качестве основных направлений государственной политики закрепили:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование граждан;
- 2) развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;
- 3) совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;
- 4) преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан;
- 5) совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов;
- 6) совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

Целями государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан являются:

- 1) формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- 2) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- 3) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;
- 4) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Перед всеми правоохранительными и иными государственными органами, а также перед научным юридическим сообществом на государственном уровне поставили задачу, призванную содействовать развитию правового государства, формированию гражданского общества и укреплению национального согласия в России.

Сформулированная Президентом РФ государственная доктрина для достижения перечисленных целей определяет два основных вида деятельности: правовое просвещение и правовое информирование граждан. Основы подразумевают, что принятыми в развитие данной доктрины нормативными правовыми актами обязанности осуществления этой деятельности будут возложены, прежде всего, на правоохранительные и иные государственные органы

¹ Рос. газ. 2011. 14 июля.

(п. 5 ст. 15, ст. 5 Основ и др.), а значит и на органы предварительного расследования, органы дознания, прокуратуру.

От государственных органов требуется апробация новых форм участия:

- в пропаганде правовых знаний и законопослушания;
- в профилактике правонарушений и преступности (п. 5 ст. 17 Основ).

В справочной литературе термин «просветить» толкуется как – сообщить кому-нибудь знания, распространить где-нибудь знания, культуру.

В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О бесплатной юридической помощи») правовое информирование – это процесс распространения правовой информации. Под правовой информацией в теории понимаются сведения о фактах, событиях, предметах, лицах, явлениях, протекающих в правовой сфере жизни общества, содержащиеся как в нормах права, так и в других источниках и используемые при решении правовых задач.

Правовое просвещение и правовое информирование непосредственно связаны с оказанием в Российской Федерации бесплатной юридической помощи. ФЗ «О бесплатной юридической помощи» в статье 28 «Правовое информирование и правовое просвещение населения» закрепил: в целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом следующую информацию:

- 1) порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;
- 3) компетенция и порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочия их должностных лиц;
- 4) правила оказания государственных и муниципальных услуг;
- 5) основания, условия и порядок обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных

¹ Рос. газ. 2011. 23 нояб.

фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

б) порядок совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

Обязанности по правовому информированию и правовому просвещению населения, в том числе по правовому информированию граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут также возлагаться на государственные юридические бюро, адвокатов и нотариусов.

Правовое информирование и правовое просвещение населения также могут осуществлять органы местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами, юридические клиники образовательных организаций высшего образования и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Организация правового просвещения и правового воспитания населения возлагается на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Говоря о роли прокуратуры Российской Федерации в осуществлении правового просвещения следует обратиться к приказу Генпрокурора Российской Федерации «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» от 10 сентября 2008 г. № 182¹. В приказе определяется, что фундаментальная роль права, на котором основываются государство и гражданское общество, диктует потребность формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес. В деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. Работа по разъяснению законодательства должна проводиться в тесном контакте с органами государственной власти и общественными объединениями, средствами массовой информации с учетом состояния законности и правопорядка, а также аудитории.

Обязанность по осуществлению правового информирования закреплена за многими органами государственной власти Российской Федерации. Так, например, согласно Указу Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Феде-

¹ Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению: приказ Генпрокуратуры России от 10 сент. 2008 г. № 182 // Законность. 2008. № 10.

рации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» МВД России оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной или письменной форме и осуществляет правовое информирование и правовое просвещение в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере внутренних дел (подп. 97 п. 11 положения о МВД России).

Аналогичные нормы содержатся в: Федеральном конституционном законе РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹; Федеральном законе РФ от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ»²; Федеральном законе РФ от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»³; Федеральном законе РФ от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»⁴; Трудовом кодексе РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ⁵; Указе Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»⁶; Указе Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»⁷ и др.

Обязанности по правовому информированию закреплены и за негосударственными субъектами. Так, например, в ст. 6.1 Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации закреплена обязанность способствовать реализации органами юстиции задач публично-правового регулирования в сфере нотариальной деятельности, оказывать содействие в осуществлении органами юстиции государственной политики по правовому информированию и правовому просвещению населения⁸.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» гарантирована поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления за оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина.

Подобные положения также закреплены в следующих нормативных правовых актах: Федеральном законе от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного

¹ Рос. газ. 1997. 4 марта.

² Там же. 2001. 20 дек.

³ Там же. 1999. 21 июля.

⁴ Там же. 2010. 29 нояб.

⁵ Там же. 2001. 31 дек.

⁶ Там же. 2004. 19 окт.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

⁸ Основы законодательства РФ о нотариате // Рос. газ. 1993. 13 марта.

содержания»¹; Федеральном законе от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»²; Федеральном законе от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»³.

Только вопросам оказания государственной услуги по информированию и консультированию посвящены такие документы как: приказ Минтруда России от 3 сентября 201 г. № 603н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по информированию и консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»⁴; приказ Минфина России от 2 июля 2012 г. № 99н «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)»⁵ и др.

Статья 19. Профилактическая беседа

1. Профилактическая беседа состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

2. Порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 2 статьи 17 настоящего Федерального закона.

Беседа – это разговор, обмен мнениями.⁶ Беседа является основной формой изучения личности человека, воздействия на него, профилактики, прогнозирования и анализа созданной в социальной группе ситуации и сбора

¹ Рос. газ. 2008. 18 июня.

² Там же. 1995. 17 авг.

³ Там же. 2007. 11 янв.

⁴ Там же. 2015. 14 янв.

⁵ Там же. 2012. 28 нояб.

⁶ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологический выражений / Российская АН; Российский фонд культуры; 3-е изд., стер. М.: АЗЪ, 1996. С. 41.

информации, необходимой для успешного ведения правоприменительной и правоохранительной деятельности¹.

Профилактическая беседа – это беседа, целью которой является предупреждение негативного поведения со стороны профилактируемого лица. Профилактическая беседа – подробное разъяснение поведения лицу, в отношении которого применяются меры профилактики правонарушений индивидуального характера, морально-правовой стороны совершенных действий и полноты ответственности, а также возможных социально-правовых последствий продолжения противоправного поведения².

Профилактическая беседа как форма профилактического воздействия – это официальное разъяснение лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения. Конечной целью профилактического воздействия является предупреждение, предотвращение антиобщественного поведения. При этом под антиобщественным поведением в соответствии со ст. 2 комментируемого закона понимаются действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц, не влекущие за собой административную или уголовную ответственность.

Под моральной ответственностью следует понимать способность лица осуществлять выбор между правильными и неправильными действиями, и таким образом быть ответственным за сделанный выбор³. Это моральное качество личности и категория этики, отражающая, с одной стороны, способность человека отвечать за свои поступки, с другой – возможность для общества подвергать эти действия моральной оценке. При этом мораль – это принятая в обществе система норм, идеалов, принципов и их выражение в поведении людей.

Правовая ответственность – это возлагаемая на виновное лицо мера государственного воздействия, основанная на праве (юридическая ответственность). Существуют различные виды юридической ответственности (уголовная, правовая, дисциплинарная, гражданско-правовая и др.). В контексте комментируемого закона речь идет об уголовной и административной ответственности.

Следует понимать, что понятия моральной и правовой (юридической) ответственности не идентичны, нередко то, что относится обществом к амо-

¹ Журавель Е.Г. Методы беседы и наблюдения как методы юридической психологии // Юридическая психология. 2009. № 4. С. 37–45.

² Дубровин А.К. Особенности организации деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей по предупреждению повторных преступлений со стороны несовершеннолетних (формы и методы работы) // Успехи современной науки и образования. 2016. №10. С. 166.

³ Мак-Ким Д.К. (Дональд). Вестминстерский словарь теологических терминов. М.: Республика, 2004. С. 201.

ральному поведению, не может быть квалифицировано с правовой точки зрения как правонарушение.

Согласно части 2 статьи 19 Закона № 182-ФЗ порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений.

Порядок проведения профилактической беседы, как отмечается в ч. 2 комментируемой статьи, определяется нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, уполномоченных на осуществление мер индивидуальной профилактики (их перечень установлен в ч. 2 ст. 17 комментируемого закона, это должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов).

Так, в рамках системы органов внутренних дел Российской Федерации действует приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», которым утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее – Наставление УУП). Как следует из текста данного документа, сотрудник правоохранительных органов обязан осуществлять индивидуальную профилактическую работу с определенными группами лиц, состоящих на профилактическом учете.

В соответствии с п. 63 Наставления УУП участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу со следующими категориями граждан, состоящих на профилактическом учете:

– освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (то есть поднадзорными лицами), а также освобожденными из мест лишения свободы и имеющим непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего¹ (п. 26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»);

¹ Ст. 50 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 219; 2011. № 15. Ст. 2039); ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: в ред. от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ (См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru); п. 8 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утв. приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818: в ред. от 29 марта 2017 г. (См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru).

– больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих (п. 35 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»);

– совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих (п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»);

– совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий¹ (п. 8 ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О полиции»);

– входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;

– которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача² (п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»).

Участковый уполномоченный полиции должен не реже одного раза в квартал проводить с лицами, состоящими на профилактическом учете, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы с целью предупреждения преступлений и иных правонарушений. Информация о проведении беседы вносится в рапорт о проверке лица, состоящего на профилактическом учете, форма которого утверждена в указанном документе.

Профилактическая беседа проводится и в соответствии с приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»³. Приложение № 18 к утвержденной Инструкции содержит образец справки о проведении руководителем территориального органа МВД России беседы с несовершеннолетним, поставленным на профилактический учет, о недопустимости совершения правонарушений. В ходе беседы несовершеннолетнему разъясняется предусмотренная законом ответственность за преступления и административные правонару-

¹ Часть 4 ст. 17 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях» (См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485; 2011. № 7. Ст. 901; 2016. № 27. Ст. 4160).

² Статья 41 Федерального закона от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»: в ред. от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ // Рос. газ. 1998. 15 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

шения, родители (иные законные представители) несовершеннолетнего предупреждаются об усилении контроля за поведением своего ребенка.

Согласно ч. 2 комментируемой статьи порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в ч. 2 ст. 17 настоящего Федерального закона: должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации. Названные субъекты вправе осуществлять профилактику правонарушений в специальных формах профилактического воздействия, предусмотренных пп. 2-6 ч. 1 ст. 17:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- 3) профилактический учет;
- 4) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- 5) профилактический надзор, при условии, что это определено федеральным законодательством.

Федеральный закон РФ от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ лицу, замещающему государственные должности, дает право обращаться с ходатайством в орган, подразделение или к должностному лицу, ответственному за профилактику коррупционных и иных правонарушений, о проведении с ним беседы по вопросам, связанным с осуществлением контроля за его расходами, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В соответствии с приказом Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» инспекция вызывает или посещает осужденного по месту его жительства (пребывания) либо по месту прохождения им лечения от наркомании и медицинской реабилитации и проводит с ним профилактическую беседу.

Инспекция проводит воспитательную работу с осужденными в целях обеспечения контроля за исполнением осужденным к основному наказанию в виде ограничения свободы обязанности пройти лечение от наркомании и медицинскую реабилитацию, возложенной судом в соответствии с ч. 1 ст. 72.1 УК РФ. Такую беседу она проводит не реже одного раза в месяц, в ходе ко-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50. Ст. 6953.

торой получает информацию от осужденного о прохождении им лечения от наркомании и медицинской реабилитации»¹.

Проведение профилактических бесед должностными лицами, осуществляющими контроль за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, закреплено в приказе Минюста России № 169, Минздрава России № 425н от 7 июля 2015 г. «Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными в установленном порядке больными наркоманией»². В соответствии с данным Приказом инспекция вызывает или посещает лицо по месту жительства либо по месту прохождения курса лечения от наркомании, а также медицинской реабилитации либо социальной реабилитации и проводит с осужденным профилактическую беседу.

Полномочия по проведению профилактических бесед нашло закрепление также в следующих нормативных правовых актах: приказе Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества»³; приказе МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴.

Проведенный анализ нормативных правовых актов РФ показал, что полномочиями по организации профилактических бесед наделены также органы, не входящие в список специальных субъектов, уполномоченных комментируемым законом осуществлять такую форму профилактического воздействия.

Так, например, профилактическая информационно-разъяснительная беседа по вопросам немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, сбор анамнестических сведений и сведений о принимаемых по назначению врача наркотических и психотропных лекарственных препаратах, а также медицинский осмотр, проводимый врачом-психиатром-наркологом закреплены приказом Минздрава России от 29 января 2016 г. № 39н «Об утверждении Порядка прохождения работниками подразделений транспортной безопасности ежегодного медицинского осмотра, предусмотренного статьей 12.3 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», включающего в себя химико-токсикологи-

¹ Об утверждении инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы: приказ Минюста России от 11 окт. 2010 г. № 258 // Рос. газ. 2010. 27 окт.

² Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными в установленном порядке больными наркоманией: приказ Минюста России № 169, Минздрава России № 425н от 7 июля 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 // Рос. газ. 2009. 14 авг.

⁴ О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 // Рос. газ. 2011. 26 авг.

ческие исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и формы заключения, выдаваемого по его результатам»¹.

В приказе Минздрава России от 6 октября 2014 г. № 581н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ»² упоминается «профилактическая информационно-разъяснительная беседа с обучающимся по вопросам незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ».

Приказ Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения»³ закрепляет, что проводится профилактическая беседа и даются рекомендации по здоровому образу жизни.

Статья 20. Объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения

1. Официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

2. Порядок объявления официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения

¹ Об утверждении Порядка прохождения работниками подразделений транспортной безопасности ежегодного медицинского осмотра, предусмотренного статьей 12.3 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», включающего в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и формы заключения, выдаваемого по его результатам: приказ Минздрава России от 29 янв. 2016 г. № 39н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 18.

² Рос. газ. 2014. 30 дек.

³ Там же. 2010. 22 янв.

правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, включая порядок его направления (вручения), форма официального предостережения (предостережения), а также перечни категорий должностных лиц, уполномоченных объявлять официальное предостережение (предостережение), устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, которые указаны в части 2 статьи 17 настоящего Федерального закона и которым законодательством Российской Федерации предоставлено право объявления официального предостережения (предостережения).

3. В случае неисполнения требования, изложенного в официальном предостережении (предостережении) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения характеризуется как принудительная мера, а неисполнение возложенной вследствие ее применения обязанности предполагает возможность наступления ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данная форма профилактического воздействия применяется только при индивидуальной профилактике правонарушений (см. комментарий к ч. 2 ст. 15 Закона № 182-ФЗ). Основанием ее применения является отсутствие оснований для привлечения лица к уголовной или административной ответственности, то есть отсутствие признаков преступления (ст. 14 УК РФ) либо повода и события административного правонарушения (ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ).

Содержание официального предостережения (предостережения) должно включать обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (о понятии «антиобщественное поведение» см. комментарий к ст. 2 Закона № 182-ФЗ).

Так, в частности, ст. 25.7 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает, что предостережение должно содержать:

- 1) выводы о наличии оснований для направления предостережения;
- 2) нормы антимонопольного законодательства, которые могут быть нарушены хозяйствующим субъектом, федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, организацией, участвующей в предоставлении государ-

ственных или муниципальных услуг, государственным внебюджетным фондом¹.

Установление порядка объявления предостережения отнесено к прерогативе государственных органов, указанных в ч. 2 комментируемой статьи, что не исключает произвольного усмотрения.

Так, ст. 25.1 ФЗ «О прокуратуре» определяет, что в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Порядок его вынесения определяется указанием Генпрокуратуры Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»².

В соответствии со статьей 13.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»³ руководитель органа федеральной службы безопасности или его заместитель, уполномоченные объявлять официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, в течение десяти дней после проверки полученных сведений о совершении физическим лицом указанных действий принимает решение об объявлении данному лицу официального предостережения. Не позднее чем через пять дней со дня принятия указанного решения официальное предостережение направляется (вручается) физическому лицу.

Порядок объявления органами Федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов Федеральной службы безопасности, включая порядок его направления (вручения) установлен приказом ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544 «Об объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности»⁴.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3434.

² Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры Рос. Федерации. Т. 1. М., 2004.

³ Рос. газ. 1995. 12 апр.

⁴ Там же. 2010. 17 нояб.

Основанием для объявления официального предостережения являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений:

- проявляющих во вне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление;

- образующих приготовление к преступлениям небольшой и средней тяжести либо непосредственно направленных на совершение таких преступлений при отсутствии признаков покушения.

В случае подтверждения и документирования сведений об осуществлении физическим лицом конкретных действий, создающих условия для совершения преступлений, при отсутствии оснований для привлечения этого лица к уголовной ответственности органом безопасности, получившим или выявившим данные сведения, готовится официальное предостережение в двух экземплярах: первый экземпляр для направления (вручения) физическому лицу, осуществляющему действия, создающие условия для совершения преступлений; второй экземпляр для приобщения вместе с материалами проверки в соответствующее дело органа безопасности. В тексте официального предостережения должны быть указаны конкретные действия физического лица, создающие условия для совершения преступления, нашедшие свое подтверждение и задокументированные в результате проверки.

Проект подготовленного официального предостережения, справка в письменной форме о результатах проверки и другие необходимые для рассмотрения материалы после письменного согласования в следственном и юридическом подразделениях органа безопасности докладываются руководителю органа безопасности, уполномоченному объявлять официальное предостережение.

Уполномоченный руководитель после изучения указанных материалов и визирования проекта подготовленного официального предостережения направляет их в головное подразделение ФСБ России по линии курирования, которое в семидневный срок рассматривает поступившие материалы и в случае признания их обоснованными согласовывает проект официального предостережения и с этими материалами направляет его в Следственное управление ФСБ России и Договорно-правовое управление ФСБ России.

При вручении официального предостережения лично физическому лицу могут присутствовать приглашенные уполномоченным руководителем представители государственных органов, организаций или общественности.

Предварительно до направления (вручения) официального предостережения физическому лицу уполномоченный руководитель по факсимильной связи уведомляет об этом соответствующего надзирающего прокурора (по форме согласно приложению) с последующим направлением уведомления по почте.

Официальное предостережение должно быть направлено (вручено) физическому лицу не позднее чем через пять дней со дня принятия решения о его объявлении физическому лицу.

Если в указанный срок официальное предостережение не было направлено (вручено) физическому лицу, решение о его объявлении подлежит отмене.

Решение об объявлении физическому лицу официального предостережения может быть принято вновь, если будут дополнительно получены повторные или новые сведения о совершении указанным лицом действий, создающих условия для совершения преступления. В подобном случае решение принимается в установленном Приказом ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544 порядке.

Статья 58 УИК РФ предусматривает меру взыскания, применяемую уголовно-исполнительной инспекцией, в виде официального предостережения о недопустимости нарушения установленных судом ограничений за совершение осужденным в течение одного года после вынесения предупреждения любого из нарушений, указанных в части первой ст. 58 УИК РФ.

Согласно пункту 40 Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы, утвержденной приказом Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 за совершение осужденным в течение одного года после вынесения предупреждения любого из нарушений, указанных в ч. 1 ст. 58 УИК РФ, инспекция применяет к осужденному взыскание в виде официального предостережения о недопустимости нарушения установленных судом ограничений.

В целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган направляет должностному лицу хозяйствующего субъекта, федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда предостережение в письменной форме о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства (ст. 25.7 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹).

Основанием для направления предостережения должностному лицу хозяйствующего субъекта является публичное заявление такого лица о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Основанием для направления предостережения должностному лицу федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3434.

субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда является информация о планируемых таким должностным лицом действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Решение о направлении предостережения принимается руководителем антимонопольного органа в срок не позднее чем в течение десяти дней со дня, когда антимонопольному органу стало известно о наличии оснований, предусмотренных ч. 2 или 2.1 ст. 25.7 указанного закона.

Порядок направления предостережения и его форма утверждаются приказом ФАС России от 28 декабря 2015 г. № 1318/15 «Об утверждении Порядка направления предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства»¹.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований может быть вынесено юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в случае получения в ходе проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований, указанных в чч. 5-7 ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»².

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований должно содержать указания на соответствующие обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, нормативный правовой акт, их предусматривающий, а также информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) юридического лица, индивидуально-го предпринимателя могут привести или приводят к нарушению этих требований.

Порядок составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований устанавливается Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным пред-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 14.

² Пункт 6 ст. 8.3 Федерального закона от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (См.: Рос. газ. 2008. 30 дек.).

принимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»¹.

Кроме того, право объявления официального предостережения (предостережения) предусмотрено ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»², приказом МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности»³, приказом МЧС России от 14 июня 2016 г. № 323 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴.

Поскольку вынесенное предостережение носит обязательный характер, комментируемая статья в ч. 3 устанавливает возможность привлечения лица, которому оно объявлено, к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специальные правовые нормы за неисполнение такого требования не установлены, но при определенных условиях лицо может быть привлечено к ответственности за неисполнение законных требований соответствующих должностных лиц по ст.ст. 17.1, 17.2, 17.2.2, 17.7, 19.3, 19.5 и др. КоАП РФ.

Статья 21. Профилактический учет

1. Профилактический учет предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений.

2. Ведение профилактического учета (сбор, регистрация, обработка, хранение и предоставление информации), в том числе с использованием автоматизированных информационных систем, осуществляется субъектами профилактики правонарушений в пределах их полномочий в соответствии с порядками и требованиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

¹ Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения: постановление Правительства РФ от 10 февр. 2017 г. № 166 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 8. Ст. 1239.

² Рос. газ. 2002. 30 июля.

³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2017).

⁴ Там же.

3. При ведении профилактического учета обеспечивается конфиденциальность персональных данных о лице, состоящем на профилактическом учете, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. При ведении профилактического учета субъекты профилактики правонарушений осуществляют обмен информацией в соответствии с законодательством Российской Федерации посредством межведомственных запросов, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Профилактический учет, являясь одной из форм профилактического воздействия, осуществляется субъектами профилактики правонарушений, указанными в ч. 2 ст. 17 комментируемого закона и предназначен для информационного обеспечения деятельности, направленной на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения ими правонарушений или антиобщественного поведения.

Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации необходимость развития системы профилактического учета лиц, склонных к совершению преступлений, и контроля за ними была определена как одно из основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности¹.

Профилактический учет осуществляется посредством наблюдения за поведением, образом жизни, кругом общения лиц, состоящих на профилактическом учете, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно п. 16 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции» полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах, в частности, о лицах, состоящих на профилактическом учете.

На основании ст. 21 ФЗ «О профилактике безнадзорности» должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел имеют право в установленном порядке вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.02.2017 г.).

Категории таких несовершеннолетних определены в ст. 5 ФЗ «О профилактике безнадзорности» (например, безнадзорные или беспризорные; занимающиеся бродяжничеством или попрошайничеством; нуждающиеся в социальной помощи и (или) реабилитации; употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющие одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; совершившие правонарушения и др.).

Профилактическому воздействию со стороны органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних подвергаются и родители или иные законные представители несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними.

Порядок постановки на профилактический учет регламентирован Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845¹ (далее – Инструкция ПДН). В соответствии с п. 53 Инструкции сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел:

- проводят беседу с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями, разъясняют им основания постановки на профилактический учет и снятия с него;

- организуют проведение начальником территориального органа МВД России или его заместителем беседы с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями с оформлением справки о проведении такой беседы, а также заполняют справку об установочных данных несовершеннолетнего.

После постановки на учет должностными лицами подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел во взаимодействии со всеми субъектами профилактики в течение всего времени проводится работа, направленная на предупреждение совершения несовершеннолетними повторных правонарушений.

Участковым уполномоченным полиции индивидуальная профилактическая работа проводится с конкретными категориями граждан, состоящими на профилактическом учете на основании п. 63 Наставления УУП. Основанием установления профилактического учета и снятия с него является решение начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции при делегировании соответствующих полномочий (пп. 65, 68 Наставления УУП), принятое по результатам рассмотрения полученных материалов, указанных в п. 65.1-65.7, либо оснований, указанных в пп. 68.1-68.7 Наставления УУП.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

Согласно ст. 12 ФЗ «Об административном надзоре» органы внутренних дел при осуществлении административного надзора обязаны вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора, а также систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и за выполнением предусмотренных законом обязанностей. Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, закрепленный Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818, также предусматривает обязанность должностных лиц по выявлению и постановке на профилактический учет лиц, имеющих намерение совершить преступление¹.

Участковый уполномоченный полиции проводит с указанными лицами, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы с целью предупреждения преступлений и иных правонарушений.

Также участковый уполномоченный полиции участвует в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за поведением:

- осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, – до истечения срока наказания, указанного в приговоре суда (снятия с учета в территориальном подразделении уголовно-исполнительной системы);

- несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, – до снятия с указанного учета.

Профилактический учет осуществляется в отношении подозреваемых, обвиняемых и осужденных в соответствии с п. 24 Инструкции, утвержденной Приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72. Основанием для постановки подозреваемого, обвиняемого или осужденного на профилактический учет является наличие достоверных и проверенных сведений о его намерениях совершить правонарушение или негативном влиянии на других лиц, а также медицинские и психологические показания. Инициатором постановки на профилактический учет может быть любой сотрудник учреждения УИС, контактирующий с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными.

Согласно приказу Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72 начальник отряда, за которым закреплен подозреваемый, обвиняемый и осужденный, готовит соответствующий материал для рассмотрения на заседании комиссии учреждения уголовно-исполнительной системы, предварительно знакомит с ним начальника учреждения уголовно-исполнительной системы. По резуль-

¹ О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 // Рос. газ. 2011. 26 авг.

татам рассмотрения комиссией учреждения может быть принято решение: о постановке на профилактический учет, снятии с профилактического учета, отказе в постановке на профилактический учет, отказе в снятии с профилактического учета. На лицо, поставленное на профилактический учет, заводится учетная карточка, которая заносится в журнал регистрации учетных карточек. Списки лиц, состоящих на профилактическом учете, размножаются и передаются во все заинтересованные службы учреждения уголовно-исполнительной системы для организации профилактической работы с этими лицами по своим направлениям деятельности.

Приказом Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 259 «Об утверждении Положения об отряде осужденных исправительного учреждения Федеральной службы исполнения наказаний»¹ за начальником отряда закреплена обязанность – вносить на рассмотрение заседаний комиссии ИУ предложения о постановке осужденных на профилактический учет, а также совместно с другими службами принимать участие в разработке и проведении мероприятий с лицами, состоящими на профилактическом учете.

В соответствии с положениями приказа Минюста России от 23 июня 2005 г. № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний»², должностные лица воспитательных колоний ФСИН обязаны обеспечивать постоянный контроль за поведением осужденных, стоящих на профилактическом учете, перечисленными в Приложении 19 данного приказа.

Комментируемая норма закрепляет, что профилактический учет предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. При этом под информационным обеспечением деятельности следует понимать организацию систематизированного свода документированных сведений, необходимых для предоставления своевременной, достоверной и полной информации для реализации аналитических и управленческих процедур, обеспечивающих осуществление полномочий субъектов профилактики правонарушений.

Ведение профилактического учета осуществляется путем сбора, регистрации, обработки, хранения и предоставления информации.

Сбор информации – это целенаправленный процесс получения сведений из различных источников об интересующем объекте, который сводится к поиску, отбору, получению и накоплению нужной для дальнейшего использования информации. Поиск информации может происходить путем: наблюдения, общения по интересующему вопросу, прочтения служебной документации, просмотра видеозаписей, прослушивания аудиозаписей, запроса к информационным системам, банкам и базам данных и пр. Сбор информации может производиться как человеком, так и с помощью технических средств.

¹ Рос. газ. 2006. 2 марта.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 30.

Регистрация информации – это процесс фиксирования собранных (или иных) сведений на том или ином материальном носителе. Документирование сведений осуществляется на бумажных и электронных носителях. Формами профилактического учета выступают, в частности: карточка (дело) учета индивидуальной профилактической работы, дело административного надзора, списочный учет в паспорте на административный участок;

Обработка информации – это упорядоченный процесс преобразования информации;

Хранение информации – это процесс помещения информации в определенное хранилище с целью извлечения ее для дальнейшего использования;

Предоставление информации – действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Ведение профилактического учета осуществляется, в том числе, с использованием автоматизированных информационных систем.

Автоматизированная информационная система (АИС) – это совокупность различных программно-аппаратных средств, которые предназначены для автоматизации какой-либо деятельности, связанной с передачей, хранением и обработкой различной информации.

Существуют государственные автоматизированные информационные системы, находящиеся в ведении МВД России, используемые прокуратурой, федеральными органами налоговой полиции, системы судов, органов юстиции и т.д.

Так, в ведении МВД России находится Федеральная государственная информационная система «Интегрированный банк данных федерального уровня» (ИБД-Ф) предназначенная для информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и других федеральных органов государственной власти по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, по установлению местонахождения лиц, объявленных в федеральный и межгосударственный розыск, а также для подтверждения наличия (отсутствия) сведений о судимости, реабилитации, времени и месте отбывания наказания. Пример: «Регион», «Дактокартотека», «Розыск», «Без вести пропавшие» и др.

В соответствии с Положением о МВД России министерство в целях осуществления своих полномочий имеет право формировать и вести в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральные учеты, информационные системы, в том числе банки данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической и иной информации, а также пользоваться в установленном порядке учетами и информационными системами других федеральных органов исполнительной власти (подп. 8 п. 12 Положения о МВД России). К различным видам учетов относятся реестры, учетные данные которых приобретают юридическую значимость при их включении в учетную систему.

На региональном уровне (ИЦ МВД) на основе локальных фондов территориальных органов внутренних дел формируются информационные фонды о лицах, проходящих по материалам и делам оперативного учета, уголовным делам; о лицах, осужденных за совершение преступлений; о лицах, разыскиваемых и без вести пропавших, неопознанных трупах граждан; о лицах, совершивших административные правонарушения; о лицах, состоящих под административным надзором; о лицах, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Профилактический учет осуществляется субъектами профилактики правонарушений в пределах их полномочий и согласно установленным требованиям, содержащимся в федеральных нормативных правовых актах, в том числе ведомственного характера.

В соответствии с приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»¹ сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России при получении информации о несовершеннолетних правонарушителях, родителях или иных законных представителях, отрицательно влияющих на детей, и при наличии установленных законом оснований, представляют начальнику территориального органа МВД России предложения о постановке на профилактический учет указанных лиц для проведения с ними индивидуально-профилактической работы. Разрешение о постановке на профилактический учет дается в письменном виде. Профилактический учет подразделениями по делам несовершеннолетних осуществляется с заведением учетно-профилактических дел (УПД) и учетно-профилактических карточек (УПК).

В соответствии с требованиями ч. 3 комментируемой статьи, для должностных лиц, проводящих профилактическую работу, установлена обязанность при получении доступа к персональным данным лица, состоящего на профилактическом учете, не раскрывать третьим лицам и не распространять указанную информацию (ст. 7 ФЗ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»).

В соответствии с п. 2 ст. 3 указанного федерального закона в качестве оператора персональных данных могут выступать государственный орган, муниципальный орган, юридическое или физическое лицо, организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, а также определяющие цели и содержание обработки персональных данных.

Оператор не предоставляет и не раскрывает сведения, содержащие персональные данные граждан, третьей стороне без письменного согласия субъекта персональных данных, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью, а также в случаях, установленных федеральными законами.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

По мотивированному запросу исключительно для выполнения возложенных законодательством функций и полномочий персональные данные субъекта могут быть переданы без его согласия в судебные органы в связи с осуществлением правосудия; в органы государственной безопасности; в органы прокуратуры; в органы полиции; в следственные органы; в иные органы и организации в случаях, установленных нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения.

Сотрудники, ведущие обработку персональных данных, не отвечают на вопросы, связанные с передачей персональных данных, по телефону или факсу.

В ходе осуществления профилактического учета полученная субъектами профилактики правонарушений информация о лицах, состоящих на профилактическом учете, может предоставляться органам публичной власти на основании межведомственных запросов, в соответствии с ч. 4 комментируемой статьи.

В целях обеспечения электронного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти для реализации задачи по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в электронном формате Правительством РФ принято Положение «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»¹.

Положение определяет назначение и правила формирования и функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а также основы информационного обмена, осуществляемого с ее применением между информационными системами федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, многофункциональных центров, иных органов и организаций в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

Статья 22. Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения

1. В случае выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушения, субъект профилактики правонарушений, уполномоченный в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносит в соответствующие орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение обязательное для исполнения представление

¹ Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства РФ от 8 сент. 2010 г. № 697 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38. Ст. 4823.

об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

2. Порядок внесения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, а также перечни категорий должностных лиц, уполномоченных вносить указанное представление, устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующего субъекта профилактики правонарушений.

3. Орган или организация обязаны в месячный срок рассмотреть адресованное им представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, и сообщить в письменной форме о принятых мерах субъекту профилактики правонарушений, внести указанное представление, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, как форма профилактического воздействия давно применяется в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях.

Установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь вправе внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона (ч. 2 ст. 158 УПК РФ).

Согласно ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Основанием внесения таких представлений является выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушения (см. комментарий к ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Часть 2 комментируемой статьи определяет, что порядок внесения представлений устанавливается нормативными правовыми актами соответствующего субъекта профилактики правонарушений. Следует напомнить, что указанную форму профилактики имеют право применять только специальные субъекты профилактики.

Органами Федеральной службы безопасности вносятся представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации ¹. Порядок их внесения определяется при-

¹ Статья 13.1 Федерального закона от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (См.: Рос. газ. 1995. 12 апр.).

казом ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами Федеральной службы безопасности»¹.

К полномочиям пограничных органов ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»² относит право вносить в государственные органы, предприятия и их объединения, учреждения, организации, общественные объединения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, дознание или производство по делам о которых отнесено к ведению пограничных органов.

Полиции предоставлено право вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений³.

Такие представления вправе вносить прокурор (ст. 24 ФЗ «О прокуратуре»), а также все органы и должностные лица, перечисленные в главе 23 КоАП РФ⁴.

Сроки рассмотрения таких представлений определены в части 3 комментируемой статьи и составляют месяц, исчисление которого начинается со следующего дня за днем получения представления. Кроме того, закон предъявляет конкретные требования к форме ответа – письменная форма – и к его содержанию, в котором должны быть отражены принятые меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

И хотя комментируемая статья не содержит указание на ответственность за неисполнение представлений, ответственность за данную форму бездействий предусмотрена административным законодательством, а именно за неисполнение представления дознавателя, руководителя следственного органа, следователя и прокурора (ст. 17.7 КоАП РФ), иных должностных лиц (ст. 19.6 КоАП РФ).

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 19.

² Рос. газ. 1993. 4 мая.

³ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ См., например: Указание ФССП России от 11.09.2015 № 2-у «По организации работы по внесению в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представлений о принятии мер по устранению причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению». Документ официально опубликован не был; Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны): приказ Минприроды России от 12 апр. 2016 г. № 233 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL.: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2017 г.); Методические рекомендации о порядке применения статьи 13.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях: утв. ФССП РФ 18 апр. 2011 г. № 04-4 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 6; Методические рекомендации по организации производства по делам об административных правонарушениях в ГИМС МЧС России: письмо МЧС России от 21 апр. 2005 г. // Гражданская защита. 2007. № 10.

Статья 23. Профилактический надзор

Профилактический надзор состоит в наблюдении за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Профилактический надзор – это форма профилактического воздействия со стороны государственных органов, заключающаяся в наблюдении за лицами, состоящими на профилактическом учете, по соблюдению ими установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации ограничений.

До принятия Закона № 182-ФЗ в законодательстве использовалось понятие «административный надзор», под которым понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с настоящим Федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом¹.

Административный надзор отличается от профилактического надзора правовым основанием осуществления надзора и кругом поднадзорных лиц. Первый устанавливается в отношении лиц, освобожденных или освобождаемых из мест лишения свободы, в соответствии с ФЗ «Об административном надзоре», второй – за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете. Учитывая, что все лица, в отношении которых установлен административный надзор подлежат профилактическому учету, административный надзор является специальным видом профилактического надзора, требующим особого порядка назначения, продления и осуществления. Профилактическому воздействию в форме надзора подлежат лица, состоящие на профилактическом учете в органах внутренних дел, в органах уголовно-исполнительной системы (см. комментарий к ст. 21 Закона).

Профилактический надзор устанавливается и осуществляется в принудительном порядке, применяется в связи с предыдущим противоправным поведением.

Целью профилактического надзора выступает проверка соответствия поведения поднадзорных лиц правовым предписаниям, выявление нарушений законности, предупреждение совершения правонарушений, вовлечения в их совершение других лиц, предотвращение наступления вредных последствий, которые могут привести к дестабилизации в обществе.

Профилактический надзор заключается в постоянном наблюдении за поведением поднадзорного лица, включающем изучение условий и образа его

¹ Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 6.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (См.: Рос. газ. 2011. 8 апр.).

жизни, наблюдение за его поведением, проведение проверок по месту жительства, работы, учебы, оказание воспитательного воздействия на него путем проведения бесед, пресечение фактов его противоправного поведения, устранение условий, способствующих совершению им правонарушений, и т.п.

Основанием осуществления профилактического надзора является тот факт, что поднадзорное лицо состоит на профилактическом учете.

Например, в целях осуществления профилактического надзора в соответствии с приказом Минюста РФ от 20 мая 2013 г. № 72 на профилактический учет берутся подозреваемые, обвиняемые и осужденные склонные к совершению побега, лидеры и активные участники группировок отрицательной направленности, а также лица, оказывающие негативное влияние на других подозреваемых, обвиняемых и осужденных, организующие и проводящие групповое противодействие законным требованиям администрации, склонные к употреблению и приобретению наркотических веществ, психотропных средств, сильнодействующих медицинских препаратов и алкогольных напитков и т.д.

Объектом профилактического надзора выступает поведение лица, состоящего на профилактическом учете и обязанного соблюдать вмененные ему ограничения.

Ограничения, устанавливаемые поднадзорным лицам, связаны с ограничением прав и свобод личности. Ограничением прав и свобод личности являются допустимые Конституцией РФ и определенные федеральным законодательством изъятия из конституционного статуса человека и гражданина.

Профилактический надзор осуществляется специальными субъектами исполнительной власти, наделенными надзорными полномочиями, необходимыми для разрешения конкретных задач управления (разрешение, заключение, визирование, регистрация и т.д.), а также полномочиями, реализующимися в процессе наблюдения за поведением поднадзорных лиц. К примеру, в соответствии с Инструкцией ПДН сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних проводят профилактический надзор в отношении состоящих на учете несовершеннолетних или их родителей либо иных законных представителей.

Особая роль в таком контроле принадлежит участковому уполномоченному полиции, который при несении службы на закрепленной части территории муниципального образования, обслуживаемой территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности¹.

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 дек. 2012 г. № 1166 // Рос. газ. 2013. 27 марта.

Участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактику правонарушений с лицами, состоящими на профилактическом учете, в отношении которых судом установлены ограничения:

- лица, освобожденные из мест лишения свободы (условно-досрочно с возложением обязанностей, предусмотренных ст. 73 УК РФ, по отбытии срока наказания). При этом следует учитывать, что в отношении указанной категории лиц может быть установлен административный надзор в период отбытия наказания, не связанного с лишением свободы, либо в период исполнения обязанностей, связанных с условно-досрочным освобождением из мест лишения свободы¹;

- лица, в отношении которых судом установлен административный надзор в соответствии с ч. 1 и п. 1 ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре», или формально подпадающие под административный надзор в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 3 данного закона);

- осужденные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы (в частности, к ограничению свободы):

- осужденные к иным мерам уголовно-правового характера (условное осуждение, принудительные меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних) (п. 87 Наставления УУП).

Надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы осуществляется уголовно-исполнительными инспекциями.

Контроль за поведением условно осужденных в течение испытательного срока осуществляется уголовно-исполнительными инспекциями на основании ст. 60 УИК РФ и приказа Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» по месту жительства условно осужденных, а в отношении условно осужденных военнослужащих – командованием их воинских частей (ч. 1 ст. 187 УИК РФ). К осуществлению контроля за поведением условно осужденных привлекаются работники соответствующих служб органов внутренних дел (ч. 2 ст. 187 УИК РФ), к которым относятся, прежде всего, участковые уполномоченные полиции (п. 80.1 Наставления УУП).

В соответствии ст. 5 ФЗ «О профилактике безнадзорности» индивидуально-профилактическую работу с несовершеннолетними, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания и осужденными условно, проводят органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, к которым относятся и органы внутренних дел.

Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен профилактический надзор, обязанностей или ограничения, установленных в соответствии с федеральным законом либо судом, влекут ответственность, предусмотренную законодательством (например, ст. 19.24 КоАП РФ; ст.ст. 74, 314.1 УК РФ).

¹ Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (См.: Рос. газ. 2017. 24 мая).

Статья 24. Социальная адаптация

1. Социальная адаптация представляет собой комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве.

2. Меры по социальной адаптации применяются в соответствии с законодательством Российской Федерации в отношении следующих категорий лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации:

- 1) безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние;*
- 2) лица, отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы;*
- 3) лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством;*
- 4) несовершеннолетние, подвергнутые принудительным мерам воспитательного воздействия;*
- 5) лица без определенного места жительства;*
- 6) другие категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе лица, прошедшие курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лица, не способные самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия.*

3. Обеспечение социальной адаптации осуществляется посредством:

- 1) стимулирования деятельности организаций, предоставляющих рабочие места лицам, нуждающимся в социальной адаптации, а также лицам, прошедшим курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию;*
- 2) предоставления лицам, нуждающимся в социальной адаптации, в том числе лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, социальных услуг в организациях социального обслуживания в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», а также нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации;*
- 3) предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года N 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;*
- 4) привлечения общественных объединений для оказания содействия лицам, нуждающимся в социальной адаптации.*

Комментируемая статья посвящена такой форме профилактического воздействия как социальная адаптация, которая наряду с другой мерой социальной реабилитацией позволяет проводить профилактические мероприятия в отношении неблагополучных слоев населения (лиц, страдающих от алкогольной и наркотической зависимости, отбывающих уголовное наказание, не

связанное с лишением свободы и т.д.) в целях недопущения совершения ими правонарушений.

Адаптация [лат. adaptation < adaptare приспособлять] – приспособление к условиям существования¹. Социальная адаптация это вид взаимодействия личности или социальной группы с социальной средой, в ходе, которого согласовываются требования и ожидания его участников². Она включает усвоение норм и ценностей среды в процессе социализации, а также изменение, преобразование среды в соответствии с новыми условиями и целями деятельности³.

Данный термин активно используется действующим законодательством как социальная мера в отношении отдельных категорий граждан, требующих повышенного внимания и защиты со стороны государства. Это, прежде всего, несовершеннолетние, в том числе дети-инвалиды, безработные, мигранты.

Социальная адаптация ребенка – процесс активного приспособления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления последствий психологической или моральной травмы⁴.

Субъектами такого процесса названы педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты, которые осуществляют функции по воспитанию, обучению, охране здоровья, социальной поддержке и социальному обслуживанию ребенка, содействию его социальной адаптации, социальной реабилитации. Они способствуют физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, а также вправе обратиться в установленном законодательством Российской Федерации порядке в суд с иском о возмещении ребенку вреда, причиненного его здоровью, имуществу, а также морального вреда.

Социальная адаптация безработных граждан на рынке труда отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области содействия занятости населения⁵. Порядок оказания данной услуги определяется Приказом Минтруда России от 09.01.2013 № 3-н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда»⁶.

Часть 2 комментируемой статьи определяет круг лиц, в отношении которых применяется данная форма профилактического воздействия (см. ком-

¹ Словарь иностранных слов. 14 изд., испр. М.: Рус. яз., 1987. С. 16.

² Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. С. 12.

³ Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., Советская энциклопедия, 1993. С. 19.

⁴ Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Рос. газ. 1998. 05 авг.

⁵ О занятости населения в Российской Федерации: закон от 19 апр. 1991 г. № 1032-1 // Рос. газ. 1996. 6 мая.

⁶ Рос. газ. 2013. 22 мая.

ментарий к ст. 15 закона), а также основания ее применения – наличие трудной жизненной ситуации.

Трудная жизненная ситуация – обстоятельство или обстоятельства, которые ухудшают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно¹.

К такой ситуации относят различные обстоятельства, такие как инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, освобождение из мест лишения свободы, отсутствие определенного места жительства, полное или частичное уничтожение жилья и другого имущества в результате пожара или иного негативного воздействия природного или техногенного характера, хищение имущества, подтвержденные соответствующими документами, обусловившие отсутствие средств к существованию и т.п.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что в процессе судебного усмотрения наряду с нормативными и специальными пределами судебного усмотрения суд устанавливает также пределы судебного усмотрения посредством придания смысла оценочным понятиям. Под оценочными обычно понимаются относительно определенные понятия, содержание которых устанавливается только с учетом конкретной ситуации, обстоятельств рассматриваемого дела. К таким понятиям также относится понятие «трудная жизненная ситуация».

Часть 3 комментируемой статьи содержит меры профилактического воздействия, которые могут применяться для осуществления социальной адаптации.

Пункт 1 данной части относит к таким мерам, стимулирование деятельности организаций, предоставляющих рабочие места указанной категории граждан. Например, квотирование рабочих мест, предусмотренное ст. 16 Трудового кодекса Российской Федерации, ст. 11 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», ст. 24 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

Следующей мерой закон называет оказание социальных услуг (п. 2 ч. 3 комментируемой статьи), порядок оказания которых определяется, прежде всего, Законом № 442-ФЗ.

Социальная услуга – действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (п. 2 ст. 3 указанного Закона).

Социальные услуги оказываются в следующих формах: на дому¹, в полустационарной форме² и в стационарной форме³.

¹ О государственной социальной помощи: федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Рос. газ. 1999. 23 июля.

Третьей мерой профилактического воздействия выступает государственная социальная помощь на основании социального контракта в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»⁴ (далее – Закон № 178-ФЗ).

Государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в Законе № 178-ФЗ, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров (ст. 1 Закона № 178-ФЗ).

Государственная социальная помощь оказывается в целях:

- поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;

- адресного использования бюджетных средств;
- усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;
- создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- снижения уровня социального неравенства;
- повышения доходов населения.

К видам социальной помощи в Законе № 178-ФЗ отнесены:

- денежные выплаты (социальные пособия, субсидии и другие выплаты);
- натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

Для отдельно выделенных в ст. 6.1 категорий граждан государственная социальная помощь оказывается в виде набора социальных услуг⁵:

- обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецеп-

¹ Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в форме социального обслуживания на дому: приказ Минтруда России от 24 нояб. 2014 г. № 939н // Рос. газ. 2014. 31 дек.

² Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания: приказ Минтруда России от 24 нояб. 2014 г. № 938н // Рос. газ. 2015. 12 янв.

³ Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания: приказ Минтруда России от 24 нояб. 2014 г. № 935н // Рос. газ. 2014. 29 дек.

⁴ О государственной социальной помощи: федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Рос. газ. 1999. 23 июля.

⁵ О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг: постановление Правительства РФ от 29 дек. 2004 г. № 864 // Рос. газ. 2005. 12 янв.

там на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов;

– предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Четвертым средством профилактического воздействия выступает привлечение общественных объединений для оказания содействия лицам, нуждающимся в социальной адаптации.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» предусмотрено создание такого вида некоммерческой организации, как исполнитель общественно полезных услуг, под которым понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам.

Порядок принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг, перечень и формы необходимых документов, порядок ведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг – устанавливаются Правительством РФ¹.

Перечень общественно полезных услуг устанавливается Правительством РФ в соответствии с приоритетными направлениями, определяемыми Президентом РФ².

Статья 25. Ресоциализация

Ресоциализация представляет собой комплекс мер социально-экономического, педагогического, правового характера, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера.

¹ О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг: постановление Правительства РФ от 26 янв. 2017 г. № 89 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 6. Ст. 937.

² Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания: постановление Правительства РФ от 27 окт. 2016 г. № 1096 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6261.

Ресоциализация (лат. *re* – приставка обозначающая повторное, возобновляемое действие¹, и лат. *socialis* – общественный²) – это приспособление человека к жизни в новом сообществе.

Ресоциализация – процесс освоения индивидом социальных норм и культурных ценностей, не освоенных или недостаточно освоенных ранее, или обновленных на новом этапе общественного развития³. В юриспруденции ресоциализация понимается как процесс повторного вживания бывшего преступника в систему представлений о ценностях, существующих в обществе⁴.

Объектом профилактического воздействия при комментируемой форме выступают:

- лица, отбывшие уголовное наказание в виде лишения свободы;
- лица, подвергшиеся иным мерам уголовно-правового характера.

Лицом, отбывшим уголовное наказание в виде лишения свободы, считается лицо, освобожденное от отбывания наказания по следующим основаниям⁵:

- а) отбытие срока наказания, назначенного по приговору суда;
- б) отмена приговора суда с прекращением дела производством;
- в) условно-досрочное освобождение от отбывания наказания;
- г) замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания;
- д) помилование или амнистия;
- е) тяжелая болезнь или инвалидность;
- ж) иные основания, предусмотренные законом.

Осужденные к лишению свободы на определенный срок освобождаются в первой половине последнего дня срока наказания. Если срок наказания заканчивается в выходной или праздничный день, осужденный освобождается от отбывания наказания в предвыходной или предпраздничный день. При исчислении срока наказания в месяцах он истекает в соответствующее число последнего месяца, а если данный месяц не имеет соответствующего числа – в последний день этого месяца.

Досрочное освобождение от отбывания наказания производится в день поступления соответствующих постановления суда, определения суда, акта о помиловании либо утвержденного в установленном порядке решения о применении к осужденному акта об амнистии, а в случае поступления указанных

¹ Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб: Норинт, 2002. С. 1000; Словарь иностранных слов. 14 изд., испр. М.: Рус.яз., 1987. С. 418.

² Там же С. 466.

³ Ковалева А. И., Перинская Н.А. Ресоциализация // Знание. Понимание. Умение. 2016. № 1. С. 297.

⁴ Ковтуненко Л.В. Педагогическая ресоциализация несовершеннолетних: актуальный контекст исследования // Вестник Воронежского государственного технического университета. 2013. № 3-2. С. 56.

⁵ Ст. 172 УИК РФ.

документов после окончания рабочего дня – утром следующего дня (если актами о помиловании или об амнистии не предусмотрено иное). Если поступившее постановление суда не вступило в законную силу и не было обжаловано, освобождение от отбывания наказания производится утром дня, следующего за днем истечения срока обжалования указанного постановления в кассационном порядке.

К лицам, подвергшимся иным мерам уголовно-правового характера, относятся лица, которым назначены:

- принудительные меры медицинского характера (глава 15 УК РФ);
- конфискация имущества (глава 15.1 УК РФ);
- судебный штраф (глава 15.2 УК РФ).

Ресоциализация осуществляется в целях восстановления социального статуса, социально полезных связей и реинтеграции в общество указанных лиц.

К мерам ресоциализации комментируемым Законом отнесены меры социально-экономического, педагогического, правового характера.

К сожалению, в правовом плане вопросы осуществления ресоциализации в отличие от предыдущей формы профилактического воздействия, лишь частично урегулированы нормативными правовыми актами.

Например, в рамках Государственной программы РФ «Противодействие незаконному обороту наркотиков», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 299, предусмотрена подпрограмма 3 «Комплексная реабилитация и ресоциализация лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях». Обязанности по проведению такой формы профилактического воздействия возложены на МВД России¹.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 № Пр-2685) предусмотрено создание системы комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ.

Обеспечение ресоциализации осужденных, освоения ими основных социальных функций как необходимого условия исправления и успешной адаптации в обществе после освобождения; оказание адресной социальной, психологической и педагогической помощи каждому осужденному являются основными направлениями реализации подпрограммы 3 «Регулирование государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний» Государственной программы Российской Федерации «Юстиция», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312.

Обязанности непосредственно специальных субъектов профилактики четко прописаны лишь в отношении учреждений и органов, исполняющих

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел РФ и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ: указ Президента РФ от 21 дек. 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52. Ст. 7614.

наказания (глава 22 УИК РФ «Помощь осужденным, освобождаемым от отбывания наказания, и контроль за ними»).

Социально-экономические меры ресоциализации включают в себя вопросы бытового, трудового и жилищного устройства профилируемых лиц.

Так, осужденным, освобождаемым от лишения свободы на определенный срок, обеспечивается бесплатный проезд к месту жительства, они обеспечиваются продуктами питания или деньгами на время проезда в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹.

При отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осужденные, освобожденные из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет средств федерального бюджета. Им может быть выдано единовременное денежное пособие в размере, устанавливаемом Правительством РФ².

Обеспечение продуктами питания, одеждой, выдача единовременного денежного пособия, а также оплата проезда освобожденных осужденных производится администрацией учреждения, исполняющего наказание (ст. 181 УИК РФ).

Не позднее, чем за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы, а в отношении осужденных к лишению свободы на срок до шести месяцев – после вступления приговора в законную силу администрация учреждения, исполняющего наказание, уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях (ст. 180 УИК РФ).

При освобождении от отбывания лишения свободы осужденных, нуждающихся по состоянию здоровья в постороннем уходе, осужденных беременных женщин и осужденных женщин, имеющих малолетних детей, а также несовершеннолетних осужденных администрация учреждения, исполняющего наказание, заблаговременно ставит в известность об их освобождении родственников либо иных лиц. При этом после освобождения эти лица направляются к месту жительства в сопровождении родственников или иных лиц либо работника исправительного учреждения.

Осужденные, освобожденные от ареста или лишения свободы, имеют право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами (ст. 182 УИК РФ).

¹ О порядке обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда к месту жительства осужденных, освобожденных от отбывания наказания: постановление Правительства РФ от 24 окт. 1997 г. № 1358 // Рос. газ. 1997. 4 нояб.

² О размере единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобожденным из мест лишения свободы: постановление Правительства РФ от 25 дек. 2006 г. № 800. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1. Ст. 258.

Более подробно оказание такой помощи регламентировано приказом Минюста России от 13 января 2006 г. № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы»¹.

Осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, а также осужденные мужчины старше 60 лет и осужденные женщины старше 55 лет, по их просьбе и представлению администрации учреждения, исполняющего наказание, направляются уполномоченным на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании органом субъекта Российской Федерации в организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме.

Меры педагогического характера могут осуществляться посредством лекций, бесед, разъяснений, пропаганды и т.п.

Так, еще при отбытии наказания с осужденным проводится воспитательная работа в целях подготовки его к освобождению, осужденному разъясняются его права и обязанности.

Осужденному за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности администрация учреждения, исполняющего наказание, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока отбывания наказания обязана разъяснить право осужденного на освидетельствование комиссией врачей-психиатров для решения вопроса о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения (педофилии) и определения мер медицинского характера, направленных на улучшение его психического состояния, предупреждение совершения им новых преступлений и проведение соответствующего лечения.

Статья 26. Социальная реабилитация

1. Социальная реабилитация представляет собой совокупность мероприятий по восстановлению утраченных социальных связей и функций лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющими наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях.

2. Социальная реабилитация лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации посредством:

1) разъяснения существующего порядка оказания социальной, профессиональной и правовой помощи;

2) оказания психологической помощи;

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 7.

3) содействия в восстановлении утраченных документов, социально-полезных связей.

3. Лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющим наркотические средства и психотропные вещества в медицинских целях, организации социального обслуживания оказывают помощь в социальной реабилитации в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Комментируемая статья содержит еще одну форму профилактического воздействия социальная реабилитация, которая позволяет проводить профилактические мероприятия в отношении неблагополучных слоев населения (лиц, страдающих от алкогольной и наркотической зависимости, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы и т.д.) в целях недопущения совершения ими правонарушений.

Реабилитация (от позднелат. *rehabilitato* – восстановление), в юриспруденции означает восстановление в правах; в медицине – комплекс медицинских, педиатрических, профилактических мер, направленных на восстановление (или компенсацию) нарушенных функций организма и трудоспособности больных и инвалидов¹.

Социальная реабилитация ребенка – мероприятия по восстановлению утраченных ребенком социальных связей и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о нем².

Реабилитация инвалидов – система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности. Она направлена на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности инвалидов в целях их социальной адаптации, включая достижение ими материальной независимости и интеграцию в общество³.

Данные категории граждан подпадают под категорию граждан, указанных в ст. 15 Закона № 442-ФЗ.

Гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании в случае, если существуют следующие обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия его жизнедеятельности:

1) полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;

¹ Большой энциклопедический словарь. С. 1000; Словарь иностранных слов. С. 418.

² Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Рос. газ. 1998. 5 авг.

³ О социальной защите инвалидов в РФ: федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ // Рос. газ. 1995. 2 дек.

2) наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;

3) наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации;

4) отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними;

5) наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;

6) отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

7) отсутствие работы и средств к существованию;

8) наличие иных обстоятельств, которые нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации признаны ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан.

Термин «социальная реабилитация» используется в ФЗ «О противодействии терроризму», включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья. Социальная реабилитация в данном случае проводится в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграции в общество.

Вопросы социальной реабилитации больных наркоманией регламентированы также ст. 54 ФЗ «О наркотических средствах».

Статья 27. Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми

Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, направлена на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации с их согласия в целях минимизации последствий правонарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений.

Комментируемая норма закрепила положение об оказании государственной поддержки лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Основанием для оказания помощи и поддержки лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, являются совершение преступлений, совершение административных правонарушений, либо

наличие иных обстоятельств, создающих риск стать пострадавшими от правонарушений.

К обстоятельствам, создающим риск стать пострадавшими от правонарушений, следует отнести, в частности, нахождение в состоянии, опасном для жизни и здоровья в результате несчастного случая, возникновения чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, беспомощного состояния, а также безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних.

Беспомощность (беспомощное состояние) – состояние, при котором человек не может самостоятельно принимать активные меры, обеспечивающие ему существование или предохраняющие его жизнь, здоровье и достоинство. Беспомощность может быть обусловлена физиологическими причинами (у новорожденных, детей раннего возраста, у людей старческого возраста, у лиц, находящихся в состоянии естественного сна). Беспомощность может сопутствовать патологическим процессам или являться их следствием (при психических и нервных заболеваниях, при тяжелых заболеваниях, сопровождающихся резкой физической слабостью; при различных уродствах, лишающих возможности самозащиты и сопротивления); беспомощность может быть вызвана алкогольным опьянением, если оно достигло сильной степени, может наступить при искусственном сне, вызванном различными снотворными, наркотическими или иными лекарственными веществами¹.

Своевременная работа с лицами, оказавшимися в таком состоянии, снижает риск совершения правонарушений в их отношении. Указанные обстоятельства, создающие риск стать пострадавшими от правонарушений, индивидуальны и могут возникать вследствие определенного социального положения, психофизического состояния, индивидуального поведения, либо образа жизни конкретных лиц.

Субъекты получения рассматриваемой помощи – лица, пострадавшие от правонарушений или подверженные риску стать таковыми, выразившие согласие на ее получение.

Согласно ст. 42 УПК РФ потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. Решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела и оформляется постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда. Если на момент возбуждения уголовного дела отсутствуют сведения о лице, которому преступлением причинен вред, решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно после получения данных об этом лице.

Статья 25.2 КоАП РФ содержит аналогичное определение потерпевшего по делу об административном правонарушении. Таковым является физиче-

¹ Буромский И.В., Клевно В.А., Пашинян Г.А. Судебно-медицинская экспертиза. Термины и понятия: словарь для юристов и судебно-медицинских экспертов. 2006. С. 34.

ское лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Выявление лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, является одной из мер, посредством которых осуществляется реализация основных направлений профилактики правонарушений, в соответствии со ст. 6 комментируемого Закона.

Цель оказания помощи и иной поддержки лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, – уменьшение, сведение к минимуму, предотвращение последствий правонарушений либо риска стать пострадавшими от правонарушений.

В комментируемой статье урегулированы отдельные вопросы оказания помощи лицам, пострадавшим от правонарушения или подверженным риску стать таковыми. Она не содержит конкретные виды и методы такой помощи, корреспондируя такое право иным нормативным правовым актам.

Помощь указанным лицам направлена на оказание им правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предоставление такой поддержки означает комплекс услуг по оказанию помощи, содействия лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Закон гарантирует оказание в соответствии с действующим законодательством помощи по оказанию правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки.

Комментируемая норма корреспондирует право оказания помощи лицам, пострадавшим от правонарушения или подверженным риску стать таковыми, субъектам профилактики в соответствии с нормативными правовыми актами.

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

Правовая поддержка подразумевает оказание лицу, пострадавшему от правонарушения или подверженному такому риску, профессиональной юридической помощи, выражающейся в консультации, совете, представительстве в органах государственной власти, в том числе в суде. Конституция РФ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи и устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48).

Названные конституционные положения конкретизированы в статье 25.5 КоАП РФ, согласно которой в производстве по делу об административном правонарушении для оказания юридической помощи потерпевшему может участвовать представитель. В свою очередь, в качестве представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

Юридическая помощь лицу, потерпевшему от административного правонарушения может быть оказана его представителем, полномочия которого

удостоверяются доверенностью потерпевшего, оформленной надлежащим образом.

Граждане имеют право на получение бесплатной юридической помощи в случаях и в порядке, которые предусмотрены ФЗ «О бесплатной юридической помощи», Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об адвокатской деятельности»).

Целевым предназначением ФЗ «О бесплатной юридической помощи» является создание условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в определенных случаях; формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства; создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

ФЗ «О бесплатной юридической помощи» закрепил основные принципы, виды оказания бесплатной юридической помощи, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Согласно ФЗ «Об адвокатской деятельности» адвокатская деятельность – это квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию; труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета (п. 1 ст. 1, абз. 1 п. 8 ст. 25).

Социальная поддержка – это вид социального обеспечения, состоящий в предоставлении отдельным категориям граждан денежных выплат с целью частичной компенсации дополнительных затрат граждан, а также поддержания их здоровья.

Психологическая поддержка осуществляется в целях психологического обеспечения свободного и гармоничного развития личности на всех этапах ее становления и самореализации. Основными направлениями осуществления данного вида поддержки являются психологическое консультирование, психологическая коррекция, психологическая профилактика.

Психологическое консультирование – это оказание помощи личности для преодоления кризисных ситуаций и достижения эмоциональной устойчивости, способствующее непрерывному личностному росту и саморазвитию.

¹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Рос. газ. 2002. 5 июня.

Психологическая коррекция – это психолого-педагогическое воздействие, направленное на устранение отклонений в психическом и личностном развитии, гармонизацию личности и межличностных отношений.

Психологическая профилактика – это содействие полноценному психическому развитию личности, предупреждение возможных личностных и межличностных проблем неблагополучия и социально-психологических конфликтов.

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

Согласно ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возлагаются обязанности оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует. Данная обязанность выполняется сотрудником полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток в обстоятельствах, требующих немедленного оказания гражданам первой помощи, промедление в предоставлении которой может привести к трагическим последствиям для их жизни и здоровья. Такая помощь может потребоваться лицам, пострадавшим от преступлений против жизни и здоровья, а также от несчастных случаев; получившим телесные повреждения в результате дорожно-транспортных происшествий; находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; почувствовавшим внезапное ухудшение состояния здоровья и др.

Оказание первой помощи – это комплекс экстренных мероприятий, проводимых в отношении пострадавшего или заболевшего на месте происшествия (обнаружения) и в период доставки его в медицинское учреждение. При обнаружении на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах лиц, находящихся в бессознательном состоянии, с травмами черепа и иными опасными телесными повреждениями, а также в другом явно выраженном тяжелом состоянии, на место вызывается скорая медицинская помощь.

Перечень состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечень мероприятий по оказанию первой помощи утверждены приказом Минздрава России от 04.05.2012 № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи»¹. Первая помощь до оказания медицинской помощи оказывается гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с феде-

¹ Рос. газ. 2012. 23 мая.

ральным законом или со специальным правилом и имеющими соответствующую подготовку.

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается медицинскими работниками медицинских организаций в амбулаторных и стационарных условиях. Вне медицинской организации скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается медицинскими работниками выездных бригад скорой медицинской помощи. Порядок оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи регламентирован Приказом Минздрава России от 20.06.2013 № 388н «Об утверждении Порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи»¹.

Развитие современной системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях является одной из целей и задач Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864².

Статья 28. Права лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений

Лица, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, имеют право на:

1) *получение информации об основаниях и причинах применения в отношении их мер индивидуальной профилактики правонарушений, а также об условиях и характере применяемых в отношении их мер индивидуальной профилактики правонарушений;*

2) *ознакомление с материалами, собранными субъектами профилактики правонарушений в связи с применением в отношении указанных лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц, если иное не установлено федеральным законом;*

3) *обжалование действий (бездействия) и решений субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц, а также лиц, участвующих в профилактике правонарушений, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.*

Лица, в отношении которых осуществляются меры индивидуальной профилактики, имеют гарантированные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина. Это, прежде всего, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, возможность ознакомления с документами и материалами, непосред-

¹ Рос. газ. 2013. 5 сент.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41. Ст. 5183.

ственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, гарантии судебной защиты прав и свобод, право на получение квалифицированной юридической помощи Конституции РФ.

Для виктимологической профилактики особое значение имеет Конституционная гарантия о социальном обеспечении по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, а также установленные законом государственные пенсии и социальные пособия, право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.ст. 39, 41 Конституции РФ). Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Конституция обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Кроме того, согласно ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Перечисленные нормы представляют собой правовую основу системы профилактики правонарушений наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Как было отмечено в ч. 2 ст. 3 комментируемого Закона, особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами. Так, например, ФЗ «О профилактике безнадзорности» в ст. 8 закрепил права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа:

1. Несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, обеспечиваются права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, Конвенцией ООН о правах ребенка, международными договорами Российской Федерации, ФЗ «О профилактике безнадзорности», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Несовершеннолетние, находящиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, пользуются правами, указанными в п. 1 ст. 8, а также в установленном порядке имеют право:

– на уведомление родителей или иных законных представителей о помещении несовершеннолетнего в учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При наличии сведений о месте жительства или месте пребывания родителей или иных законных представителей информация о помещении несовершеннолетнего в указанное учреждение должна быть направлена им в течение 12 часов с момента его помещения, а при отсутствии сведений о родителях или иных законных

представителях указанное уведомление в течение трех суток с момента помещения несовершеннолетнего направляется в орган опеки и попечительства по его последнему месту жительства;

- получение информации о целях своего пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, правах и обязанностях, основных правилах, регулирующих внутренний распорядок в данном учреждении;

- обжалование решений, принятых работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в вышестоящие органы указанной системы, органы прокуратуры и суд;

- гуманное, не унижающее человеческого достоинства обращение;

- поддержание связи с семьей путем телефонных переговоров и свиданий без ограничения их количества;

- получение посылок, бандеролей, передач, получение и отправдение писем и телеграмм без ограничения их количества;

- обеспечение бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем по установленным нормам;

- обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом.

3. Права несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также организация работы по их исправлению регламентируются Уголовно-исполнительным кодексом РФ и другими федеральными законами.

4. Перечисление указанных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав несовершеннолетних.

ФЗ «Об административном надзоре» в ст. 10 закрепил права поднадзорного лица. Согласно указанной статье поднадзорное лицо имеет право:

- 1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

- 2) обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

- 3) обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, предусмотренными ч. 3 ст. 12 ФЗ «Об административном надзоре»;

- 4) обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Статья 270 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации закрепила право поднадзорного лица либо его представителя на подачу административного искового заявления о досрочном прекращении административного надзора и административного искового заявления о частичной отмене административных ограничений в суд.

Лицам, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, федеральным законом предоставлено право на получение информации об основаниях и причинах применения в отношении их мер индивидуальной профилактики, об условиях и характере применяемых мер индивидуальной профилактики. Так, например, в статье 8 ФЗ «О профилактике безнадзорности» закреплено право лица, в отношении которого проводится индивидуальная профилактическая работа, на получение информации о целях своего пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, правах и об обязанностях.

При получении информации следует руководствоваться положениями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», поскольку указанная информация тесно связана с личностью гражданина, т.е. относится к его персональным данным.

Субъект персональных данных имеет право на получение информации, касающейся обработки его персональных данных, в том числе включающей: правовые основания и цели обработки персональных данных; обрабатываемые персональные данные, относящиеся к соответствующему субъекту персональных данных, источник их получения; иные сведения, предусмотренные федеральными законами.

Сведения предоставляются субъекту персональных данных или его представителю оператором при обращении либо при получении запроса субъекта персональных данных или его представителя, который может быть направлен в форме электронного документа и подписан электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным может быть ограничено в соответствии с федеральными законами, в том числе, если:

- обработка персональных данных, включая персональные данные, полученные в результате оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

- обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

– обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об обращениях») граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. При этом осуществление права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Следует обратить внимание на то, что ряд федеральных законов прямо закрепляют возможность других участников не предоставлять информацию, иначе как в случаях, предусмотренных законом. Например, в ч. 5 ст. 30 ФЗ «О полиции» указано, что сотрудник полиции не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять такие дела и материалы, в том числе затрагивающие права и свободы человека и гражданина, для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Комментируемая статья закрепила за лицами, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, право на ознакомление с материалами, собранными субъектами профилактики правонарушений в связи с применением в отношении указанных лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц, если иное не установлено федеральным законом.

Часть 2 ст. 24 Конституции РФ возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления, на должностных лиц этих органов обязанность обеспечить возможность ознакомления каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В развитие Конституции РФ принят Указ «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»², согласно которому деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы,

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. 2006. 5 мая.

² О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: указ Президента РФ от 31 дек. 1993 г. № 2334 // Рос. газ. 1994. 10 янв.

а также в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях.

Право на ознакомление с материалами корреспондирует не только конституционному принципу свободы информации, но и конституционному праву каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и в суде (ст.ст. 45, 46).

Документ – материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения¹.

Соответственно под материалами в данном случае следует понимать совокупность документов, собранных субъектами профилактики правонарушений в связи с применением в отношении профилактируемых лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц.

К материалам следует отнести заявление физического лица о факте правонарушения; показания лиц, указывающих на совершение того или иного правонарушения и т.д. Порядок предоставления гражданам доступа к таким материалам не установлен.

ФЗ «Об обращениях» регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Одним из видов таких обращений является заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Таким образом, лица, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, могут направлять субъектам профилактики правонарушений заявления о предоставлении им возможности ознакомиться с материалами, собранными субъектами профилактики правонарушений в связи с применением в отношении указанных лиц мер индивидуальной профилактики правонарушений и непосредственно затрагивающими права и свободы указанных лиц. Ограничения на предоставление такой возможности могут быть установлены только федеральным законом.

Право на обжалование действия (бездействия) и решения субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц, а также лиц, участ-

¹ Об обязательном экземпляре документов: федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 77-ФЗ // Рос. газ. 1995. 17 янв.

вующих в профилактике правонарушений осуществляется в административном и судебном порядке. Так, например, в ст. 30.1 КоАП РФ закреплено право на обжалование не вступившего в силу постановления по делу об административном правонарушении, а в ст. 30.12 – право на обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб.

Порядок производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих регламентирует глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ¹.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

ФЗ «Об обращениях» определяет жалобу как просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц, направленную в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа. В соответствии со статьей 12 указанного Закона жалобы, как и иные виды письменных обращений граждан, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, должны быть рассмотрены в 30-дневный срок со дня регистрации письменного обращения (срок может быть увеличен с обязательным информированием заявителя в связи со сложностью рассмотрения дела).

Гражданин имеет право направлять обращение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

¹ Рос. газ. 2015. 11 марта.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в установленном Федеральным законом порядке. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

В целях установления в системе МВД России единого порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с ФЗ «Об обращениях» издан Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. Данная Инструкция определяет сроки и последовательность действий при рассмотрении обращений граждан. В целях укрепления учетно-регистрационной дисциплины и законности в территориальных органах МВД России при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принят приказ, утвердивший Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях².

Граждане Российской Федерации, которые не получили необходимую помощь в национальных судах, могут обратиться за соответствующей помощью в Европейский суд по правам человека, который рассматривает дела, связанные с нарушением требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод, при условии, что все внутригосударственные средства защиты использованы.

¹ Рос. газ. 2014. 17 янв.

² Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 авг. 2014 г. № 736 // Рос. газ. 2014. 14 нояб.

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Статья 29. Функционирование системы профилактики правонарушений

1. Функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

2. Финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, осуществляется за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений.

Комментируемая статья определяет порядок функционирования системы профилактики правонарушений в Российской Федерации. В основе такого функционирования лежит действие программ профилактики правонарушений:

- государственных программ Российской Федерации;
- государственных программ субъектов Российской Федерации;
- муниципальных программ.

В соответствии со ст. 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации могут разрабатываться ведомственные целевые программы.

Порядок финансирования тех или иных программ установлен действующим законодательством. Осуществление указанных программ профилактики правонарушений предполагается за счет имеющихся средств соответствующих субъектов профилактики правонарушений. Вопросы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта РФ полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации урегулированы ФЗ № 184-ФЗ.

Разработка таких программ, в частности, предусмотрена ФЗ «О противодействии терроризму», ФЗ «О наркотических средствах», Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»¹ и др.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

Статья 30. Координационные органы в сфере профилактики правонарушений

1. В целях обеспечения реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений, а также в целях координации деятельности в указанной сфере создаются и функционируют межведомственный, ведомственные и региональные координационные органы.

2. Положение о межведомственном координационном органе в сфере профилактики правонарушений и его персональный состав утверждаются Правительством Российской Федерации.

3. Органы прокуратуры Российской Федерации и следственные органы Следственного комитета Российской Федерации могут создавать ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, в том числе устанавливать их состав, полномочия и порядок их деятельности.

4. Порядок создания региональных и муниципальных координационных органов в сфере профилактики правонарушений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

В соответствии с законодательством Российской Федерации координационные органы в сфере профилактики правонарушений создаются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Под координационными органами в комментируемой статье понимаются: на федеральном уровне – Правительственная комиссия по профилактике правонарушений (далее – Комиссия), на региональном уровне – межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, которые в настоящее время уже созданы и функционируют.

Основными задачами Комиссии являются ¹:

а) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

б) выработка решений и координация организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений, направленных на активизацию борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, незаконной миграцией, ресоциализацию лиц, освободившихся

¹ О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений: постановление Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 14. Ст. 1410.

из мест лишения свободы, и других мер, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

в) выработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений;

г) организация и проведение на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

д) информирование Правительства РФ о ходе деятельности Комиссии и принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мерах по устранению причин и условий совершения преступлений и других правонарушений.

Комиссия для выполнения возложенных на нее задач осуществляет следующие функции:

а) принимает участие в разработке и проведении экспертизы проектов правовых актов, связанных с решением вопросов, входящих в компетенцию Комиссии;

б) осуществляет подготовку информационно-аналитических и справочных материалов и сведений о состоянии организации работы в субъектах Российской Федерации по профилактике правонарушений;

в) информирует в установленном порядке руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих функции в сфере профилактики правонарушений, о необходимости принятия мер по устранению выявленных недостатков;

г) обобщает и распространяет положительный опыт работы органов и учреждений системы профилактики правонарушений;

д) осуществляет взаимодействие с общественными объединениями и иными организациями при решении проблем профилактики правонарушений;

е) осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

ж) проводит сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях преступных проявлений, эффективности превентивной работы по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

з) осуществляет контроль за выполнением решений Комиссии.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации действуют региональные системы профилактики правонарушений на основе базовой модели комплексной профилактики правонарушений, разработанной МВД России и одобренной Государственным советом Российской Федерации.

Их деятельность урегулирована более чем 130 законами субъектов Российской Федерации в области профилактики правонарушений и осуществля-

ется на основе комплексных целевых программ по профилактике правонарушений.

Статья 31. Информационное обеспечение профилактики правонарушений

1. В средствах массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации публикуются материалы о деятельности в сфере профилактики правонарушений.

2. В целях информационного обеспечения профилактики правонарушений, ее публичности и открытости субъектами профилактики правонарушений и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)¹.

Поскольку учредителем (соучредителем) средства массовой информации может быть гражданин, объединение граждан, организация, государственный орган, а также орган местного самоуправления, в комментируемой статье законодатель установил, что информационное обеспечение профилактики правонарушений вправе осуществлять только средства массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления.

Предметом информационного обеспечения профилактики правонарушений являются материалы о деятельности в сфере профилактики правонарушений.

К органам, обязанным осуществлять взаимодействие со средствами массовой информации, в указанной сфере относятся, в частности, орган по про-

¹ О средствах массовой информации: закон от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 7. Ст. 300.

филактике коррупционных правонарушений¹; комиссии по делам несовершеннолетних²; суды³; прокуратура⁴; Следственный комитет РФ⁵; полиция и др.

Статья 32. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений

1. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции.

2. Порядок проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений устанавливается Правительством Российской Федерации.

Мониторинг в сфере профилактики правонарушений является пятым элементом системы профилактики правонарушений (см. комментарий к п. 3 ст. 2 Закона № 182-ФЗ).

Субъекты профилактики правонарушений определены в ст. 5 Закона № 182-ФЗ (см. комментарий к ст. 5 Закона № 182-ФЗ).

Порядок проведения мониторинга определяется Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» (см. комментарий к п. 7 ст. 2 Закона № 182-ФЗ).

Мониторинг также признается способом обеспечения государственной и общественной безопасности (п. 45 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁶ и одним из механизмов реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации⁷).

¹ О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29. Ст. 4477.

² О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 // Рос. газ. 2006. 11 мая.

³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6217.

⁴ О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации: приказ Генпрокуратуры России от 23 окт. 2009 г. № 341 // Законность. 2010. № 1.

⁵ Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 янв. 2011 г. № 38 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 4. Ст. 572.

⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

⁷ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685. Текст документа официально опубликован не был.

Глава 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 33. Приведение законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом

Законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Комментируемая статья предлагает законодательным и исполнительным органам субъектов Российской Федерации привести свои нормативные акты в соответствие с комментируемым Законом. До этого они могут применяться исходя из принципа юридической силы в части, не противоречащей комментируемому Закону. При этом принятие комментируемого Закона не является основанием для утраты законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации юридической силы.

При возникновении коллизий между комментируемым законом и законами субъектов Российской Федерации непосредственному применению при урегулировании правоотношений в рассматриваемой сфере подлежат нормы комментируемого Закона.

Приведение законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с вступившим в силу комментируемым Законом, регулирующим ту же сферу отношений, что и ранее действовавшие, может быть произведено несколькими способами:

- 1) путем внесения изменений и дополнений, если правовые расхождения вновь принятого закона с ранее действовавшими нормативными правовыми актами не являются существенными;
- 2) радикальным способом – принятием новых законов и других нормативных правовых актов.

Статья 34. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении девяноста дней после дня его официального опубликования.

Статья определяет порядок вступления в силу комментируемого закона. Комментируемый закон официально опубликован:

- на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 23 июня 2016 г.;
- в Собрании законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3851;
- в Российской газете. 2016. 28 июня.

Первой из перечисленных официальных публикаций считается публикация на официальном интернет-портале правовой информации. Таким образом, комментируемый Закон вступил в силу 22 сентября 2016 г.

Научное издание

Майоров Владимир Иванович
Сумачев Алексей Витальевич
Иванова Светлана Ивановна и др.

**Научно-практический комментарий Федерального закона
Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ
«Об основах системы профилактики правонарушений
в Российской Федерации»**

Под общей редакцией ***Майорова** Владимира Ивановича*

Корректura и редактирование: *Е.В. Шабанова*
Дизайн обложки: *Е.К. Булатова*

Подписано в печать 26.09.2017. Формат 60х84/16
Усл. п. л. 7,9. Уч.-изд. л. 7,7. Тираж 100 экз. Заказ № 97.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75.

