

**УДК 343.9****Обоснование необходимости повышения коэффициента активности законодателя в сфере профилактики правонарушений****Мкртчян Ани Давидовна**

Ассистент кафедры «Гражданское право и процесс»,  
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал),  
Донской государственной технической университет,  
346500, Российская Федерация, Шахты, ул. Шевченко, 147;  
e-mail: ya.ani18@yandex.ru

**Валуйсков Николай Викторович**

Кандидат юридических наук, доцент,  
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал),  
Донской государственной технической университет,  
346500, Российская Федерация, Шахты, ул. Шевченко, 147;  
e-mail: valuiskov58@mail.ru

**Бондаренко Любовь Викторовна**

Кандидат экономических наук,  
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал),  
Донской государственной технической университет,  
346500, Российская Федерация, Шахты, ул. Шевченко, 147;  
e-mail: Bondarenko20.06.1984@mail.ru

**Хлгатян Анна Акоповна**

Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал),  
Донской государственной технической университет,  
346500, Российская Федерация, Шахты, ул. Шевченко, 147;  
e-mail: hlgatyan@mail.ru

**Аннотация**

Целью данного научного исследования является изучение эволюционного процесса отечественной системы профилактики правонарушений. В частности, к подробному рассмотрению представлен Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации». В вопросе борьбы с преступностью государство имеет в своем распоряжении внушительный арсенал уголовно-правовых средств, направленных на противодействие совершению противоправных деяний, однако наиболее предпочтительным остается их предупреждение. Тем не менее одного осознания этого факта научной общественностью явно недостаточно, так как для

этого требуется полноценное правовое обеспечение. Рассматриваются предпосылки и последствия подписания Федерального закона № 182-ФЗ. Несмотря на концептуальные недостатки и содержащиеся в нем спорные моменты, этот закон стал серьезным прорывом в борьбе с преступностью, поскольку впервые в отечественной практике поставил громкий акцент на использовании превентивных мер в решении данной проблемы. Симбиоз эмпирического, теоретического и методологического методов анализа, использованных в данной работе, позволил выявить его концептуальные недостатки и вместе с тем сформулировать предложения по их ликвидации.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Мкртчян А.Д., Валуйсков Н.В., Бондаренко Л.В., Хлгатын А.А. Обоснование необходимости повышения коэффициента активности законодателя в сфере профилактики правонарушений // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 3А. С. 131-138.

#### **Ключевые слова**

Правонарушения, профилактика правонарушений, закон о профилактике правонарушений, законодательство, пробелы законодательства.

## **Введение**

Впервые идея разработки нормативно-правового акта возникла в 1960-х гг. На подготовку проекта ушло почти десять лет, и в начале 1970-х гг. свет увидели Основы законодательства Союза ССР и союзных республик по профилактике преступлений. Данный документ, в отличие от более прогрессивного современного варианта, имел достаточно узкий предмет регулирования и распространялся исключительно на сферу профилактики преступлений, а не правонарушений вообще [Поцелуев, 2003].

В 1990-х гг. была предпринята попытка собрать воедино и урегулировать основные положения профилактики правонарушений всех видов. Привлечь внимание к проблеме правового обеспечения деятельности по профилактике преступлений удалось на заседании Государственного совета в Казани в 2005 г. Тогда законодатель принял решение сформировать единую систему профилактики правонарушений, призванную объединить усилия органов власти, бизнеса, структур гражданского общества.

В 2010 г. интерес к данной теме пробудился вновь, закрепившись в соответствующих поручениях Президента РФ от 5 июня 2010 г. № Пр-1643 и Правительства РФ от 3 июля 2010 г. № СИ-П4-4450. Ответственность за подготовку проекта была возложена на Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ МВД России. Работа над ним продолжалась несколько лет и была завершена 14 мая 2013 г. В декабре он был официально внесен в Госдуму РФ, а рассмотрен и принят абсолютным большинством голосов в первом чтении 12 марта 2014 г.

## **Активность законодателя в сфере профилактики правонарушений**

Основная цель разработки и реализации Закона, которая преследовалась законодателем, заключалась в создании единой и самодостаточной системы профилактики преступности и прочих правонарушений в рамках Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.

[Клебанов, 2006, 96]. Однако, согласно Указу Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, документ фактически утратил юридическую силу. Новая редакция Стратегии содержала принципиально важные уточнения, согласно которым «обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем *совершенствования* единой государственной системы профилактики преступности...». На момент подписания новой Стратегии система профилактики правонарушений (далее – СПП) уже должна была быть создана, внедрена и активна. Тем не менее на практике этого не случилось, закон реверсировал в законодательный акт, содержание которого носит рекомендательный характер. Как и большинство других, данный законопроект содержит спорные моменты, недостатки и отдельные позиции, которые требуют более тщательной проработки либо исправления (исключения, когда исправление невозможно) [Максимов, 2014, 50].

Несмотря на наименование законодательного акта, в самом тексте дефиниция «системы» отсутствует. Под системой принято понимать совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, синхронно функционирующих по заданному сценарию и образующих в конечном счете определенную целостность. Основу СПП составляют пучки элементов, в числе которых входят объекты и субъекты профилактического воздействия, их взаимосвязь, а также средства, способы и порядок такого воздействия.

Детальное изучение рассматриваемого нормативно-правового акта позволяет сделать вывод о том, что в его структуре отсутствует определение СПП и объекта профилактического воздействия, а также общие правила их взаимодействия. Определение объекта профилактики правонарушений обоснованно не нашло поддержки со стороны законодателя в первоначальной редакции законопроекта, поскольку было пронизано противоречиями и грешило тотальной неполнотой. Изначально данная дефиниция охватывала:

- общественные отношения, порождающие причины правонарушений;
- общественные отношения, порождающие условия, которые тем или иным образом подталкивают гражданина к совершению злодеяния;
- правонарушителей;
- лиц, ведущих порочный образ жизни и совершающих аморальные поступки, но при этом не относящихся к категории правонарушителей;
- вероятных потерпевших.

Очевидно, что были упущены такие фундаментальные моменты, как причины и собственно условия правонарушения, которые являются целевыми объектами профилактического воздействия и должны быть своевременно ограничены либо вовсе устранены. Кроме того, Закон не дает четкого определения лицам, способным совершить преступление. Условно их можно подразделить на физические и юридические, однако инициатором и исполнителем правонарушения может быть только физическое лицо. Таким образом, из уравнения исключаются публично-правовые образования, органы государственной власти и местного самоуправления, которые, вероятно, могут аккумулировать причины и условия правонарушения. Поведение лиц, рассматриваемое в качестве самостоятельного объекта профилактического воздействия, также вычеркнуто из дефиниции [Максимов, Валуйсков, 2018, 65].

Существенным концептуальным недостатком законопроекта является необоснованное сокращение системы субъектов профилактики правонарушений. Они в значительной степени ограничены федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами прокуратуры, следственными органами Следственного комитета РФ.

Неясно, по какому принципу и согласно каким критериям продиктован данный выбор субъектов СПП. Иные органы государственной власти, институты гражданского общества, отдельные категории граждан несправедливо «остались за бортом» и не могут выполнять функции по профилактике правонарушений на законных основаниях. Помимо субъектов профилактики правонарушений, перечисленных в п. 5 Закона, к ним, несомненно, относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, суды, Центробанк РФ, Счетная палата РФ, должностные лица органов местного самоуправления и государственной власти, граждане и их объединения, организации [Максимов, Валуйсков, 2016, 160].

Закон, рассматриваемый в рамках исследования, насыщен пробельностью и неоднозначностью. В частности, это касается темы регулирования негосударственной подсистемы профилактики правонарушений. На наш взгляд, ст. 2 Закона целесообразно дополнить понятиями «государственная политика в сфере профилактики правонарушений» и «специальные меры профилактики правонарушений». Кроме того, некоторые понятия, указанные в дефиниции, требуют уточнения. Например, под антиобщественным поведением традиционно понимают действия физического лица, которые нарушают общепринятые моральные устои и нормы поведения, права и законные интересы иных лиц. Тем не менее по ряду причин такое толкование нельзя считать удовлетворительным. Во-первых, под вышеуказанное описание подходят дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты, являющиеся правонарушениями по своей сути; во-вторых, стоит указать на невразумительность и иллюзорность оснований, из-за которых юридические лица были исключены из перечня вероятных субъектов антиобщественного поведения. Следует отметить, что общественно опасным может считаться как действие, так и бездействие со стороны индивидуума.

При определении порядка проведения мониторинга необходимо четко определиться с тем, каким образом его осуществлять, как оформлять результаты, как эти результаты должны быть использованы, а также какова их обязательность для субъектов профилактики правонарушений. Ввиду того, что профилактика правонарушений, особенно специальная, является разновидностью правоприменительной деятельности, мониторинг необходимо организовать по аналогии с мониторингом правоприменения, определенным Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». Что касается актуального состояния отечественной сферы мониторинга СПП, то в нем отсутствует звено сбора информации о состоянии профилактики правонарушений, трендах развития, причинах и условиях правонарушений, без которого вся цепочка рассыпается [Хабриева, Тихомиров, 2010].

Несмотря на отсутствие четкой аргументации, из ст. 3 Закона было реквизировано уголовно-процессуальное законодательство, целями которого являются определение полномочий и функций следователя, дознавателя и судьи в части установления обстоятельств, предшествовавших совершению преступления, и генерирование правоприменительных актов центральных и региональных органов власти и должностных лиц, затрагивающих сферу применения норм о профилактике правонарушений.

Базовым принципом ССП, безусловно, является приоритетность защиты и соблюдения законных интересов гражданина при осуществлении профилактики правонарушений. Данная формулировка имеет двоякое толкование, поэтому, в зависимости от сложившихся обстоятельств, правоприменитель имеет возможность ею манипулировать. Допустим, в ситуации, когда в отношении лица, отбывшего наказание в местах лишения свободы, применяются меры ресоциализации, его законные интересы обладают большим приоритетом,

нежели законные интересы общества и охраняемые законом интересы государства. По нашему мнению, подобная трактовка указанного принципа как минимум является предвзятой и несправедливой. В таком случае резонно аннулировать данный принцип либо заместить его принципом приоритета мер профилактического воздействия над мерами юридической ответственности, если это не противоречит законодательству РФ. Подобная новация позволила бы переломить вектор репрессивной направленности действий правоохранительных органов и контрольно-надзорной системы, поскольку основным показателем эффективности их работы на сегодняшний момент является численность рассмотренных дел об административных правонарушениях, расследованных преступлений и привлеченных к ответственности фигурантов этих дел.

Абсурдным выглядит решение законодателя отнести предупреждение правонарушений к направлениям профилактики. Оно формирует ложный посыл, согласно которому предупреждение правонарушений и их профилактика не являются тождественными понятиями. Это вносит неясность в практику применения мер профилактического воздействия и систему нормативного правового регулирования профилактики правонарушений в целом. В связи с этим наиболее рациональным шагом будет редактирование п. 2 ст. 2 путем добавления словосочетания «предупреждение правонарушений», а п. 1 ст. 6 стоит вообще исключить.

Реализация основных направлений профилактики правонарушений происходит основании п. 9 ч. 2 ст. 6 Закона путем применения специальных мер административного характера. Правом использовать специальные меры профилактики наделены должностные лица государственных органов. Между тем ч. 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ расширяет границы дефиниции и присваивает субъектам РФ следующие полномочия: в части создания комиссий по делам несовершеннолетних, защиты и беспрепятственной реализации их прав; по формированию административных комиссий либо иных коллегиальных органов для контроля и привлечения к административной ответственности; в части утверждения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях [Полищук, 2015].

Вызывает недоумение отказ от использования средств виктимологической профилактики в границах указанного законопроекта. Несмотря на то, что среди объектов профилактики встречается формулировка «лицо... способное стать жертвой правонарушения в силу присущих ему субъективных качеств и объективных свойств», в Законе нет профилактических мер, призванных воспрепятствовать этому. Предусматривается лишь оказание «помощи потерпевшим от правонарушения». Хотя, если лицо перешло в категорию потерпевших, оказывать ему профилактическую помощь постфактум уже нецелесообразно, поскольку в процесс вступают меры восстановительного характера.

## Заключение

Следует обратить внимание на тонкостях реализации процесса мониторинга СПП, регламентируемого ч. 1 ст. 32 Закона. Согласно его положениям, мониторинг проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции. Из чего следует, что указанные субъекты должны давать оценку эффективности собственной деятельности. Безусловно, данное противоречие должно быть устранено путем внесения корректировок в ст. 32 Закона, в п. 3 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и прочие перекрестные правовые акты.

Принятие анализируемого федерального закона – серьезная веха в СПП на территории Российской Федерации, вместе с тем в целях обеспечения реализации его положений

необходимо: 1) ускорить темп принятия подзаконных нормативно-правовых актов, в частности тех, которые определяют порядок применения мер профилактического воздействия; 2) закрепить основания для начала профилактической деятельности, уйдя от расплывчатых и оценочных категорий; 3) расширить перечень основных понятий, указанных в ст. 2, разъяснив законодательное понимание слов, используемых в федеральном законе.

### **Библиография**

1. Клебанов Л.Р. Десять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: достоинства и недостатки // Государство и право. 2006. № 10. С. 94-112.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/)
3. Максимов С.В. Мониторинг уголовной политики России. М., 2014. 482 с.
4. Максимов С.В., Валуйсков Н.В. Асистемная уголовная политика // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 2 (49). С. 63-69.
5. Максимов С.В., Валуйсков Н.В. Законодательная новелла о профилактике правонарушений: недостатки и перспективы их устранения // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 6. С. 150-165.
6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/)
7. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 23.06.2016 № 182-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 10.06.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15.06.2016. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_199976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199976/)
8. Полищук Н.И. Тенденции современной уголовно-правовой политики государства // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2015. Т. 21. № 1. С. 192-197.
9. Поцелуев Е.Л. Уголовное уложение 22 марта 1903 г.: причины принятия и история создания // Правоведение. 2003. № 3. С. 183-193.
10. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. (ред.) Концепции развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010. 732 с.

### **Justification of the need for increasing the legislator's activity rate in the sphere of prevention of offences**

**Ani D. Mkrtychyan**

Assistant Lecturer at the Department of civil law and procedure,  
Institute of Service and Business (branch),  
Don State Technical University,  
346500, 147, Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;  
e-mail: ya.ani18@yandex.ru

**Nikolai V. Valuiskov**

PhD in Law, Docent,  
Institute of Service and Business (branch),  
Don State Technical University,  
346500, 147, Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;  
e-mail: valuiskov58@mail.ru

**Lyubov' V. Bondarenko**

PhD in Economics,  
Institute of Service and Business (branch),  
Don State Technical University,  
346500, 147, Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;  
e-mail: Bondarenko20.06.1984@mail.ru

**Anna A. Khlgatyan**

Institute of Service and Business (branch),  
Don State Technical University,  
346500, 147, Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;  
e-mail: hlgatyan@mail.ru

**Abstract**

The article aims to study the evolutionary process of the crime prevention system of the Russian Federation. In particular, it makes an attempt to analyse Federal Law of the Russian Federation No. 182-FZ of June 23, 2016 “On the fundamentals of the system of the prevention of offences in the Russian Federation”. In order to combat crime, the state can use a great number of criminal-law tools aimed at counteraction to unlawful acts, but their prevention remains the most preferable one. However, the scientific community’s awareness of this fact is not sufficient, since this requires full legal support. The authors of the article identify the prerequisites for and consequences of the adoption of Federal Law No. 182-FZ of June 23, 2016. In spite of the conceptual flaws and controversies found by the authors of the article in this federal law, they view it as a major breakthrough in the fight against crime, as it was the first time in Russian practice that it placed a heavy emphasis on the adoption of preventive measures in solving this problem. The symbiosis of empirical, theoretical and methodological methods of analysis used in this work reveals its conceptual flaws and at the same time helps to formulate proposals for their elimination.

**For citation**

Mkrтчyan A.D., Valuiskov N.V., Bondarenko L.V., Khlgatyan A.A. (2019) Obosnovanie neobkhodimosti povysheniya koeffitsienta aktivnosti zakonodatelya v sfere profilaktiki pravonarushenii [Justification of the need for increasing the legislator’s activity rate in the sphere of prevention of offences]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (3A), pp. 131-138.

**Keywords**

Offences, prevention of offences, law on prevention of offences, legislation, gaps in legislation.

**References**

1. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.) (2010) *Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva* [Conceptions of the development of Russian legislation]. Moscow: Eksmo Publ.
2. Klebanov L.R. (2006) Desyat' let Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii: dostoinstva i nedostatki [Ten years of the Criminal Code of the Russian Federation: advantages and disadvantages]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 10, pp. 94-112.

3. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) [Accessed 18/02/19].
4. Maksimov S.V. (2014) *Monitoring ugovolnoi politiki Rossii* [Monitoring of the criminal policy of Russia]. Moscow.
5. Maksimov S.V., Valuiskov N.V. (2018) *Asistemnaya ugovolnaya politika* [Asystemic criminal policy]. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata* [Proceedings of the Russian Academy of Advocacy and Notaries], 2 (49), pp. 63-69.
6. Maksimov S.V., Valuiskov N.V. (2016) *Zakonodatel'naya novella o profilaktike pravonarushenii: nedostatki i perspektivy ikh ustraneniya* [Legislative innovation in the prevention of offences: flaws and prospects for their elimination]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 6, pp. 150-165.
7. *O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2015 № 683* [On the National Security Strategy of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 683 of December 31, 2015]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/) [Accessed 18/02/19].
8. *Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarushenii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 23.06.2016 № 182-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.06.2016* [On the fundamentals of the system of the prevention of offences in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 182-FZ of June 23, 2016]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_199976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199976/) [Accessed 18/02/19].
9. Polishchuk N.I. (2015) *Tendentsii sovremennoi ugovolno-pravovoi politiki gosudarstva* [Trends in the modern criminal-law policy of the state]. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.A. Nekrasova* [Bulletin of Kostroma State University], 21 (1), pp. 192-197.
10. Potseluev E.L. (2003) *Ugovolnoe ulozhenie 22 marta 1903 g.: prichiny prinyatiya i istoriya sozdaniya* [The Criminal Code of March 22, 1903: reasons for the adoption and the history of creation]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 3, pp. 183-193.