

УДК 343.9

doi: 10.20310/1819-8813-2016-11-11-170-174

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 23 ИЮНЯ 2016 г. № 182-ФЗ «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»: КРИТИЧЕСКАЯ ЗАМЕТКА

ЩЕРБАКОВ АЛЕКСЕЙ ДМИТРИЕВИЧ

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»,
г. Москва, Российская Федерация, e-mail: alex_scherbakov@rambler.ru

Предлагаемая к ознакомлению статья посвящена критическому рассмотрению положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Не оспаривая необходимость появления в Российской Федерации комплексного нормативно-правового акта, направленного на формирование общих принципов и путей организации профилактической работы в области предупреждения совершения преступлений и правонарушений, все же стоит признать, что появление летом 2016 г. рассматриваемого федерального закона следует рассматривать как меру преждевременную и крайне слабо проработанную с научной точки зрения. Стоит признать, что победить преступность как социальное явление невозможно, возможно только лишь активизировать борьбу с конкретными преступлениями и искоренением условий, способствующих совершению преступлений. В противном же случае, пришлось бы уничтожить все человечество, так как преступность, к сожалению, является неотъемлемой частью жизни общества. В условиях современности недостаточно простого декларирования целей по предупреждению преступлений и правонарушений – требуется осознанная, последовательная и поступательная политика государства как при построении внутренней, так и внешней политики. Также стоит не только признавать, но и реально относиться к вопросу финансирования профилактической и предупредительной деятельности – это все требует огромных не только материальных, но и морально-нравственных ресурсов государства и общества. К сожалению, в рассматриваемом федеральном законе этот вопрос не получил надлежащей оценки и правового регулирования. Завершая небольшое вступление, стоит еще раз повториться: да, профилактика необходима и жизненно важна для современного российского общества, но нужна реальная деятельность, а не набор декларативных и расплывчатых формулировок. Ниже я постараюсь обосновать свою позицию через конкретное рассмотрение положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Ключевые слова: профилактика, предупреждение, преступность, уголовная политика, криминологическое прогнозирование

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, обязанностью государства является обеспечение признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, признаваемых высшей ценностью в Российской Федерации [1].

Указанная обязанность заключается не просто в необходимости активной и результативной реакции со стороны государства уже на свершившийся факт нарушения прав и свобод человека и гражданина, но и в предупреждении таких нарушений. Деятельность по предупреждению предполагает принятие действенных мер со стороны государства по выявлению и установлению причин, условий и обстоятельств, способствующих таким нарушениям или создающим реальную уг-

розу нарушения прав и свобод человека и гражданина. Безусловно, такая деятельность государства включает множество направлений, начиная от предупреждения нарушения прав граждан при выполнении, к примеру, конкретных социальных обязательств и заканчивая пресечением совершения правонарушений и преступлений. Представляется, что задачи по предупреждению и профилактике совершения конкретных преступлений и правонарушений, как наиболее крайних форм нарушения прав и свобод законных интересов личности, должны получать адекватную общественно-политическую оценку и быть в приоритете у государства при формировании и реализации внутренней и внешней политики.

Стоит обратить внимание, что к настоящему времени в Российской Федерации на федеральном уровне уже сформирован мощный нормативно-правовой комплекс актов, направленных именно на предупреждение совершения тех или иных преступлений и правонарушений, а равно на профилактику их совершения. Сюда можно отнести: Стратегию национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г., № 683); Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утверждена Президентом РФ 28.11.2014 г., № Пр-2753); Стратегию государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г., № 690); Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г., № Пр-2685). Также нельзя не выделить Федеральные законы, принятые в развитие идей и направлений государственной деятельности по предупреждению и профилактике преступлений и правонарушений: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»; Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и иные.

Помимо актов на федеральном уровне, нельзя не отметить наличие более 300 актов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований [2].

С одной стороны, наличие столь внушительной нормативно-правовой базы должно представляться достаточным для организации профилактической и предупредительной работы в области противодействия совершения преступлений и правонарушений. С другой стороны, совершенно справедлив тезис о том, что в 90-е гг. XX в. из-за изменений в структурах государственного управления и слома социально-политических ориентиров, профилактика и предупреждение правонарушений и преступлений приобрели бессистемный характер и к настоящему времени является обычным нагромождением нормативно-правовых актов различных уровней, которые не подчинены единой цели и задаче [3].

Разработчиками закона формулировалось, что именно Федеральный закон от 23.06. 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» (далее – Закон о профилактике) станет комплексным актом, который позволит решить задачу разбалансировки законодательства в области противодействия, профилактики и предупреждения правонарушений и преступлений. Однако, по моему мнению, принятие данного федерального закона привело решение задачи к совершенно иному результату: появлению еще одного акта, декларирующего действительность и не приносящего ничего нового в правоприменительную практику.

Прежде всего стоит обратиться к статье 2 данного федерального закона, являющегося «словариком» терминов и определений применяемых в законе. Самый серьезный вопрос возникает к понятию «антиобщественное поведение» (п. 6 ст. 2), которое предлагается понимать как *«не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц»*. Если в рамках Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) возможно определить антиобщественную деятельность через объективную сторону статьи 151 УК РФ, т. е. систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, занятие бродяжничеством и попрошайничеством [4]. При этом особое значение имеет личность несовершеннолетнего, чье нормальное физическое и психическое развитие предполагается защищать мерами уголовного закона. Также важно учитывать, что «антиобщественные действия» являются категорией, имеющей строгое нормативное определение путем перечисления конкретных форм антиобщественных действий [5]. Также мы можем говорить об отдельных составах административных правонарушений, которые посягают на «морально-нравственные» устои общества: ст. 6.10. «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ); ст. 6.17. «Нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» КоАП РФ; ст. 6.26. «Организация публичного исполнения произведения литературы, искусства или народного творчества, содержащего нецензурную брань, посредством проведения театрально-зрелищного, культур-

но-просветительного или зрелищно-развлекательного мероприятия» КоАП РФ; ст. 20.20. «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» и ст. 20.21. «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» КоАП РФ. Но стоит также сделать большую оговорку: указанные нарушения «морально-нравственных» начал общества уже получили свою оценку в рамках административного и уголовного законодательства. Поэтому возникает вполне резонный вопрос: что же необходимо включать в само «тело» термина «антиобщественное поведение»? Ведь формулировка «общепризнанные нормы поведения и морали» настолько не конкретизирована, что сюда можно отнести, к примеру, внебрачные связи «на стороне», хождение с голым торсом на улице, публичное декламация стихов и прочее. Представляется, что столь широкий термин требует если не исключения из текста закона, то точно надлежащего разъяснения и уточнения, возможно, на уровне Постановления Пленума Верховного суда РФ.

Вторым моментом, который следует отдельно выделить, является положение статьи 16 означенного закона. В ч. 1 данной статьи говорится, что «профилактика правонарушений осуществляется при возникновении социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений». При этом одним из средств профилактики правонарушений является «оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера» (п. 1 ч. 2 ст. 6). Оставляя в стороне формулировку конкретного средства профилактики, при рассмотрении этих статей во взаимосвязи получается, что прогнозирование криминогенных факторов социального характера должно происходить на непостоянной основе, т. е. от случая к случаю. Часть 1 ст. 16 выглядит еще более абсурдной, если учитывать отсутствие какого-либо эффекта от разовых профилактических мероприятий. К примеру, такая форма профилактики, как «правовое просвещение и правовое информирование» при идеальной модели организации предполагает последовательную и постоянную деятельность ответственных субъектов и лиц по повышению правовой грамотности и разъяснению положений законодательства, а равно проведение бесплатных просветительских семинаров и лекций, посвященных как актуальным, так и фундаментальным вопросам права (теория и история права, конституционные права и свободы и т. д.).

Формулировка же ст. 16 предполагает, что такая профилактика должно проводиться отрывочно, по «разнарядке»: что-то случилось и дается комментарий. Но этот комментарий, вырванный из контекста иных отраслей права и явлений общественно-правовой жизни, скорее сыграет негативную роль, еще больше запутывая человека, не связанного с юриспруденцией.

Продолжая рассмотрение отдельных форм профилактики, нельзя не обратиться к статье 27 закона: «Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать такими». Данная статья просто является декларацией факта необходимости оказания правовой, медицинской, социальной или иной поддержки указанным лицам. Никакой конкретики, к примеру, по созданию фондов поддержки жертв преступлений / правонарушений, каких-либо указаний на конкретные формы поддержки, как то: предоставление временного убежища; назначение курса психологической реабилитации и т. д. – также не имеется.

Третьим моментом, который требует отдельного рассмотрения, является взаимосвязь статей 5, 13 и 17 названного федерального закона. Статья 5 дает закрытый перечень именно *субъектов* профилактической деятельности, куда относятся, к примеру, органы исполнительной власти федерального уровня, органы государственной власти и местного управления, а также органы прокуратуры РФ и следственные органы Следственного комитета РФ. Отдельно предлагается выделять «*лиц, участвующих в профилактике правонарушений*», куда законодатель отнес граждан, общественные объединения и иные организации, оказывающие содействие субъектам профилактики (ст. 13). Статья же 17 установила десять возможных форм профилактической деятельности. Так вот, самые затратные, самые сложные формы профилактической работы: социальная адаптация (п. 7), ресоциализация (п. 8), социальная реабилитация (п. 9) и помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми – легла на плечи субъектов, муниципальных образований и «лиц, участвующих в профилактике правонарушений» (хотя стоит признать, что п. 6 ч. 1 ст. 8 к полномочиям федеральных органов исполнительной власти отнесены все формы, перечисленные в ст. 17, но это является простой констатацией уже имевшихся полномочий этих органов). Указанные формы профилактики требуют огромного числа финансовых и материальных затрат. К примеру, механизм оказания финансового содействия некоммерческим организациям, оказывающим содействие по разработке программ комплексной реабилитации и

ресоциализации, закрепленный в Постановлении Правительства РФ от 15.08.2015 г. № 846 и ряде ведомственных актов ФСКН РФ (Приказ от 12.10.2015 г. № 373), использовался только один раз (согласно исследованиям автора, всего было распределено всего 10 млн руб. Тогда как, к примеру, в США на такую же деятельность в США тратится более 85 млн долл США). После ликвидации ФСКН РФ конкурсов не проводилось, и средства не выделялись. Также возникают вопросы, касаемые формулировок статьи 25 означенного закона, посвященного ресоциализации (категория несравненно более широкая, чем предлагается понимать в профильном Федеральном законе от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ касаясь «реабилитации»): применение в отношении лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера. К примеру, лицо Х. привлекается к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 171¹ УК РФ (сбыт товаров без маркировки в крупном размере – до 250 тыс. руб.) и в отношении него также применяются положения ст. 104¹ (Конфискация имущества). Так как мы рассматриваем идеальную ситуацию, то предполагаемое лицо Х. ранее судимости не имело. Статья 171¹ в части 1 предполагает самое строгое наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет, что относится к категории преступлений небольшой тяжести (ч. 2 ст. 15 УК РФ). Применяя статью 56 УК РФ, суд не имеет права назначить лицу Х. наказание в виде лишения свободы. Получается, что лицо Х. приговаривается к иному наказанию и конфискации имущества, приобретенного за счет сбытовой деятельности. При этом указанная форма профилактики «ресоциализация» будет относиться к категории общих форм. Представляется, что для рассмотренного нами примера это будет совершенно лишняя и ненужная мера, которая ничего, кроме дополнительных затрат и трудностей не доставит, никак не способствуя предупреждению совершения им нового преступления.

Развивая мысль о лицах, к которым может быть применена норма ст. 25 о ресоциализации, можно отметить, что, согласно Общей части УК РФ, к «Иным мерам уголовно-правового характера» относится применение принудительных мер медицинского характера. Представляется, что для указанной категории лиц следует говорить скорее о социальной реабилитации и социальной адаптации, чем о необходимости ресоциализации из-за особенностей самой примененной к ним уголовно-правовой нормы о принудительном лечении.

Завершая рассмотрение положений федерального закона, хочется отметить, что в пояснительной

записке к проекту федерального закона разработчики указали, что использовали опыт стран СНГ и дальнего зарубежья при подготовке текста проекта. Вместе с тем, даже беглое обращение к тексту Закона Республики Беларусь от 04.01.2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [6] позволяет сделать вывод о существенно лучшей разработке вопроса у белорусских коллег. Представляется, что существенная характеристика белорусских коллег заключается, во-первых, в четком определении круга субъектов профилактической деятельности и определении ответственного лица за координацию деятельности (Генеральный прокурор РБ и нижестоящие прокуроры) и, во-вторых, четкое определение целей, задач, форм и направлений профилактики правонарушений». В отечественном федеральном законе разработчики, кроме простой декларации уже имеющихся сфер профилактики и предупреждения совершения правонарушений, постарались прописать в тексте федерального закона все возможные и невозможные сферы профилактики (к сожалению, забыв выделить сферу защиты и предупреждения нарушений в сфере информации и передачи данных), а также усеченному представлению уже имеющихся форм профилактики (к примеру, положения ст. 9 закона говорят о том, что профилактика правонарушений осуществляется путем надзора за исполнением законов. Хотя в ч. 1 и 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» приводится совершенно иная формулировка и изложение полномочий прокуратуры по обеспечению законности и верховенства права в РФ).

Представляется, что Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» может служить еще одним монументом нежеланию законодателя отойти от узковедомственного интереса при разработке актов, относящихся тем или иным образом к сфере «репрессивного» законодательства, и игнорирования уголовной политики, а также доктрины уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исправительного и административного права, а также нежелания учитывать позитивный опыт зарубежных коллег.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ от 04.08.2014. № 31. ст. 4398.
2. Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации: Пояснительная записка к законопроекту № 421465-6 Федерального закона. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=421465-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=421465-6)

3. Агапов П. В., Антонов-Романовский Г. В., Артеменков В. К. [и др.] Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / под общ. ред. Р. В. Журбина; Академия Генеральной Прокуратуры РФ. М.: Проспект, 2016. С. 33.

4. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. А. И. Рарога. 3-е изд. с изм. и доп. М.: Эксмо, 2009. С. 146-147.

5. Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика / под общ. ред. Председателя Верховного суда РФ В. М. Лебедева; отв. ред. А. В. Галахова. М.: Издательский дом «Городец», 2009. С. 231.

6. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=38-71&p0=H11400122&p1=1>

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii [The Constitution of the Russian Federation] // SZ RF ot 04.08.2014. № 31, st. 4398.

2. Ob osnovah profilaktiki pravonarushenij v Rossijskoj Federacii: Poyasnitel'naya zapiska k zakonoproektu № 421465-6 Federal'nogo zakona [The explanatory note to

the draft law № 421465-6 Federal Law "On the basis of crime prevention in the Russian Federation"] URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=421465-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=421465-6)

3. Agapov P. V., Antonov-Romanovskij G. V., Artemenkov V. K. [i dr.] Teoreticheskie osnovy preduprezhdeniya prestupnosti na sovremennom etape razvitiya rossijskogo obshchestva: monografiya [Theoretical foundations of crime prevention at the present stage of development of the Russian society: monograph]. / pod obshch. red. R. V. Zhurbina; Akademiya General'noj Prokuratury RF. Moskva: Prospekt, 2016. S. 33.

4. Ugolovnoe pravo Rossii. Osobennaya chast' [Criminal law of Russia. special part] / pod red. A. I. Raroga. 3-e izdanie s izm. i dop. M.: Eksmo, 2009. S. 146-147.

5. Osobennaya chast' Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii: kommentarij, sudebnaya praktika, statistika [The special part of the Criminal Code of the Russian Federation: the comment, jurisprudence, statistics] / pod obshchej redakciej Predsedatelya Verhovnogo suda RF, V. M. Lebedeva; otv. red. A. V. Galahova. M.: Izdatel'skij dom «Gorodec», 2009. S. 231.

6. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=387-1&p0=H11400122&p1=1>

* * *

FEDERAL LAW OF 23 JUNE 2016 № 182-FZ «ON THE BASIS OF THE SYSTEM OF CRIME PREVENTION IN THE RUSSIAN FEDERATION»: CRITICAL REMARKS

SCHERBAKOV ALEKSEJ DMITRIEVICH

Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Moscow, Russian Federation, e-mail: alex_scherbakov@rambler.ru

Proposed to educate article is devoted to a critical examination of the provisions of the Federal Law of June 23, 2016 № 182-FZ "On the basis of the system of crime prevention in the Russian Federation." Without disputing the necessity of the appearance in the Russian Federation comprehensive regulatory – legal act aimed at the establishment of common principles and ways of organizing preventive work in the area of prevention of crime and delinquency, yet we have to admit that the appearance of the summer of 2016 under consideration of the federal law should be considered as a measure of premature and very poorly-developed from a scientific point of view. We have to admit that defeat crime as a social phenomenon is impossible, and possibly only bolster the fight against crime and the specific elimination of the conditions conducive to the commission of crimes. Otherwise, humanity would have had to be destroyed because crime, unfortunately, is an essential part of society. In modern conditions simple declaration for the purposes of preventing crimes and offenses not enough, we need a conscious, consistent and progressive policy of the state as in the construction of internal and external policies. Also it is necessary not only to recognize but also take seriously to the issue of financing of preventive and warning activities, all this requires a lot of material and moral resources of the state and society Unfortunately, in the considered federal law, this issue has not received a proper assessment and regulation. Completing a short introduction, it is worth repeating again: Yes, prevention is necessary to the modern Russian society, but need a real work, rather than a set of declarative and vague wordings. Below I will try to justify my position through a specific consideration of the provisions of the Federal Law of June 23, 2016 № 182-FZ "On the basis of the system of crime prevention in the Russian Federation".

Key words: prevention; warning; crime; criminal policy; criminological prediction