

# ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

С.С. Купреев, Р.О. Дорофеев

10.7256/2222-1964.2013.02.8

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Среди всего комплекса мер, направленных на снижение преступности, ключевую роль играет профилактическое воздействие. Построение эффективной системы профилактики преступлений<sup>1</sup> — очень значительная работа, которая в перспективе дает серьезные результаты: сокращаются расходы на содержание репрессивного аппарата и пенитенциарной системы; принцип гуманизма в деятельности органов исполнительной власти находит реальное воплощение в удержании конкретных лиц от совершения преступлений; уровень преступности снижается, а значит, в большей степени защищаются интересы личности, общества и государства. Применение мер профилактики способствует воспитанию правосознания среди российских граждан, удерживая отдельных лиц от противоправных деяний и тем самым ограждая их самих и все общество от негативных последствий, наступающих вследствие совершения правонарушения. Как в свое

время писал один из классиков юридической науки Чезаре Беккариа, «лучше предупреждать преступления, чем наказывать. В этом — главная цель всякого хорошего законодательства, которое является искусством вести людей к возможно большому счастью или к возможно меньшему несчастью, если говорить об общем итоге добра и зла в жизни»<sup>2</sup>.

В последние годы повышенное внимание проблеме профилактики преступлений уделяется в том числе в сфере обеспечения государственной безопасности. Так, принятый в 2010 г. Федеральный закон «О безопасности»<sup>3</sup> называет в качестве одного из принципов обеспечения безопасности приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности. В качестве главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной безопасности в настоящее время обозначены усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом. Обеспечению государственной безопасности на долгосрочную перспективу также способствуют повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> В юридической литературе понятие «профилактика преступлений» употребляется в широком и узком смысле слова. «В широком смысле слова профилактика — это недопущение конкретных преступлений, предохранение отдельных членов общества от совершения ими правонарушений, виновных противоправных деяний, представляющих собой преступления... В этом смысле в содержание профилактики входит и правоохранительная деятельность. В узком смысле слова под профилактикой можно понимать деятельность, во-первых, по выявлению причин преступлений, условий и обстоятельств, способствующих их совершению; во-вторых, по выявлению лиц, могущих совершить преступление (в силу их антиобщественной направленности), и проведению с ними необходимых мероприятий. В совокупности эти два понятия образуют единое понятие «профилактика преступлений», или «профилактика правонарушений». См.: Аванесов Г.А. Криминология. — М., 1984. — С. 339. Цит. по: Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. — М., 2007. — С. 436.

<sup>2</sup> См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. — М., 2011. — С. 150.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» // СЗ РФ. — 2011. — № 1. — Ст. 2.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.» // СЗ РФ. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.

Профилактика преступности — межотраслевая проблема, в которой переплетаются знания многих юридических наук. Профилактическую направленность имеют нормы практически всех отраслей современного права. Традиционно высока роль в данной сфере и административно-правовых средств. Под административно-правовым предупреждением преступлений понимается деятельность правоохранительных органов и уполномоченных на то должностных лиц по применению установленных законом государственно-властных мер, заключающихся в понуждении граждан, должностных лиц и организаций в целях недопущения противоправных деяний, привлечения к ответственности за правонарушения и обеспечения ее реализации, предупреждения новых правонарушений<sup>5</sup>. Как правило, административно-правовые средства благодаря их гибкости и оперативности применения имеют наибольшие превентивные возможности и наибольший профилактический потенциал<sup>6</sup>.

С принятием Федерального закона от 27 июля 2010 года № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и в Кодекс РФ об административных правонарушениях»<sup>7</sup> в России на законодательном уровне был воссоздан институт профилактики в сфере обеспечения государственной безопасности, в основе которого лежат меры административного предупреждения. Статья 13<sup>1</sup> Федерального закона «О федеральной службе безопасности»<sup>8</sup> предусматривает две меры профилактики, применяемые органами федеральной службы безопасности:

- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ;
- объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих усло-

вия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности.

Согласно п. «л» ст. 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», органы федеральной службы безопасности вправе вносить в государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также в общественные объединения обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ, совершению преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством к их ведению. Внешение указанных представлений осуществляется при наличии достаточных данных, выявленных в процессе оперативно-служебной деятельности органов безопасности и указывающих на наличие причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности государства<sup>9</sup>.

Помимо указанного вида представлений органы федеральной службы безопасности вправе вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. В соответствии со ст. 29.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях (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. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

Порядок внесения органами федеральной службы безопасности обоих видов представлений установлен приказом ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами федеральной службы безопасности и пограничными войсками».

<sup>5</sup> См.: Фризен П.Д., Газилов Д.А. Административно-правовое предупреждение отдельных видов преступлений. — Барнаул, 2004. — С. 107.

<sup>6</sup> О применении административно-правовых средств в предупреждении преступности см.: Лозбяков В.П., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступлений. М., 1978; Арестов А.И., Кобец П.Н. Профилактический потенциал административно-правовых средств и их роль в предупреждении преступности // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 6.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4207.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269.

<sup>9</sup> См.: ст. 131 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

Представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ, могут вноситься руководством ФСБ России, руководителями (начальниками) подразделений ФСБ России, начальниками территориальных органов безопасности, начальниками органов безопасности в войсках и пограничных органов. При подготовке указанных представлений и их подписании должно соблюдаться правило, что должностное положение лиц, подписывающих такие представления, по статусу должно соответствовать или быть выше должностного положения лиц, которым адресуются данные представления.

Представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, могут вноситься соответствующими должностными лицами органов безопасности и пограничных органов, наделенными правом рассмотрения дел об административных правонарушениях согласно полномочиям, предоставленным им КоАП РФ.

Проекты подготовленных представлений перед подписанием в обязательном порядке проходят согласование в юридическом подразделении, а при необходимости — также в следственном подразделении. Представления вносятся с учетом компетенции государственного органа, администрации организации или должностного лица, в адрес которых они готовятся. При этом очевидно, что реализация предлагаемых мер по устранению выявленных причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ, или причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, должна входить в компетенцию адресата представления.

Наиболее эффективны те представления, в которых содержатся глубокий анализ и подробный разбор конкретных причин, условий, обстоятельств, способствующих реализации угроз безопасности, совершению правонарушений. При составлении текста представления используются как отдельные факты (в целях иллюстрации того или иного положения), так и знание обстановки вокруг конкретной проблемы в целом. Неотъемлемая часть представления — предложения. Они обычно заключаются в адекватных мерах по устранению указанных недостатков, а также в обсуждении представления в руководящих органах организации.

Внесение представлений имеет значительное профилактическое действие, позволяет своевременно предотвратить совершение преступлений,

связанных с нанесением ущерба интересам государственной безопасности. Для повышения эффективности применения данной меры представляется необходимым четко установить на законодательном уровне конкретную ответственность должностных лиц организаций, в которые вносятся представления, за необоснованное неисполнение содержащихся в представлении предписаний.

Пунктом «г.2)» ст. 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» органам федеральной службы безопасности предоставлено право объявления обязательного для исполнения официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности.

Объявление официального предостережения физическим лицам составляет институт индивидуальной профилактики, активно применявшийся органами государственной безопасности в советское время<sup>10</sup> и возрожденный в Российской Федерации в 2010 г. Конечно, на сегодняшний день уровень правового регулирования данного института существенно возрос. С учетом того, что официальное предостережение непосредственно затрагивает права и свободы граждан, закон закрепляет четкие требования к процедуре его объявления. Конкретный порядок объявления официального предостережения, а также перечень руководителей органов федеральной службы безопасности и их заместителей, уполномоченных объявлять официальное предостережение, установлены 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

<sup>10</sup> Последнее упоминание о данном институте в советских законодательных актах имело место в Законе СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР». Необходимо отметить, что после распада СССР в ряде государств-участников СНГ органы государственной безопасности сохранили за собой право объявления предостережения физическим лицам. Подробнее об этом см.: Редкоус В.М. Институт официального предостережения в административной деятельности национальных органов безопасности стран-участников СНГ // Закон и право. 2010. № 4; Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. — Пятигорск, 2010.

и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности».

Основанием для объявления предостережения должны служить достаточные и предварительно подтвержденные сведения о действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений<sup>11</sup>, при этом должны отсутствовать основания для привлечения лица к уголовной ответственности. 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 официального предостережения проходит несколько согласований<sup>12</sup>, а объявлению официального предостережения должно предшествовать обязательное уведомление прокурора. Наконец, закон устанавливает жесткие сроки для реализации конкретных стадий процедуры объявления официального предостережения.

Объявление официального предостережения возможно путем направления по почте заказным письмом либо путем вручения его лично физическому лицу. Еще раз хотелось бы подчеркнуть, что объявление официального предостережения имеет именно профилактический характер и не может рассматриваться в качестве наказания. Оно не влечет для физического лица каких-либо юридически значимых последствий, не относится к обстоятельствам, отягчающим уголовную ответственность.

<sup>11</sup> Основанием для объявления официального предостережения являются сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений:

- проявляющих вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление;
- образующих приготовления к преступлениям небольшой и средней тяжести либо непосредственно направленных на совершение таких преступлений при отсутствии признаков покушения.

<sup>12</sup> 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, который после изучения указанных материалов направляет их на согласование в Следственное управление ФСБ России, Договорно-правовое управление ФСБ России и заместителю Директора ФСБ России или руководителю службы ФСБ России по линии курирования.

Очевидно, что объявление официального предостережения должно быть не только законным, но и целесообразным в конкретной ситуации. Как в свое время отмечал А.П. Корнев, «от практической целесообразности, от выбора оптимального варианта решения во многом зависит эффективность применения нормы. Целесообразность означает, что субъект применения нормы обязан максимально учитывать конкретную обстановку, время, место и условия, своеобразии создавшегося положения и т.п.». В то же время, «... о целесообразности в применении норм административного права вне рамок закона не может быть и речи»<sup>13</sup>. Очевидно, что для одних предостережение станет поводом раз и навсегда отказаться от проведения деятельности, идущей вразрез с интересами безопасности России, а для других послужит сигналом «к уходу в подполье»<sup>14</sup>. Не исключено, что сам факт объявления официального предостережения при определенных обстоятельствах может стать даже предметом гордости и причиной повышения авторитета. При решении вопроса о выражении мер профилактики в официальном предостережении должны приниматься во внимание все фактические обстоятельства, совокупность которых позволяет однозначно определить степень опасности поведения профилактируемого, а отсюда — сделать обоснованный вывод о целесообразности объявления предостережения. К таким обстоятельствам, в частности, могут относиться: характер документальных сведений о действиях лица, гражданство, возраст, род его занятий, семейное положение, мотивация и внешняя мотивировка на действия, создающие условия для реализации угроз безопасности РФ.

Одной из правовых проблем, возникновение которой возможно при решении вопроса об объявлении официального предостережения, является отсутствие указания в законодательстве на минимальный возраст физического лица, с которого возможно объявление предостережения. Несмотря на то, что предостережение не является

<sup>13</sup> См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 67.

<sup>14</sup> По мнению академика В.Н. Кудрявцева, совсем бесполезны индивидуальные профилактические беседы с дельцами, становящимися на сомнительный путь уклонения от выполнения финансовых обязательств, отмывания «грязных денег», подкупа чиновников, участия в организованных преступных группировках и т.д. Здесь нравочужениями не поможешь; нужны более решительные меры: пресечение преступления, предупреждение о грядущей ответственности, а затем и наказание. Подробнее см.: Стратегии борьбы с преступностью / В.Н. Кудрявцев. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 2005. – С. 280.

наказанием, возраст, с которого оно применяется, следует привязать к возрасту наступления уголовной ответственности за конкретные преступления. Это обусловлено тем, что в уголовном законе закреплена та возрастная граница, после которой по данным педагогики лицо может осознать характер и общественную опасность своих действий. Мнение о том, что данная мера может применяться к лицу только по достижении им возраста восемнадцати лет, несостоятельно по той причине, что возможность профилактики правонарушения должна появляться раньше или одновременно с наступлением возможности привлечения к ответственности за него, но никак не позже.

Безусловно, применение административно-правовых средств профилактики преступлений

в сфере обеспечения государственной безопасности, и прежде всего таких, как внесение представления в организации и объявление официального предостережения физическим лицам на современном этапе имеет ключевое значение. Административно-правовые средства становятся все более эффективным инструментарием органов государственной безопасности. Посредством реализации указанных мер оказывается оперативное и в то же время юридически властное воздействие на негативные процессы, которые впоследствии могут перерасти в серьезные противоправные деяния, что очевидно является необходимой предпосылкой функционирования действенной системы обеспечения безопасности государства.

### Библиографический список:

1. Арестов А.И., Кобец П.Н. Профилактический потенциал административно-правовых средств и их роль в предупреждении преступности // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 6.
2. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. — М.: Инфра-М, 2011.
3. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. — М.: Юридическая литература, 1978.
4. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. — М.: Норма, 2007.
5. Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. 2-е изд., испр. и доп. — М.: Наука, 2005.
6. Лозбяков В.П., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступлений. — М.: Юридическая литература, 1978.
7. Редкоус В.М. Институт официального предостережения в административной деятельности национальных органов безопасности стран-участников СНГ // Закон и право. 2010. № 4.
8. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Пятигорск: РИА-КМВ, 2010.
9. Фризен П.Д., Газилов Д.А. Административно-правовое предупреждение отдельных видов преступлений: монография. — Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2004.

### References (transliteration):

1. Arestov A.I., Kobets P. N. Profilakticheskiy potentsial administrativno-pravovykh sredstv i ikh rol' v preduprezhdenii prestupnosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011.
2. Bekkaria Ch. O prestupleniyakh i nakazaniyakh. — M.: Infra-M, 2011.
3. Korenev A.P. Normy administrativnogo prava i ikh primenenie. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1978.
4. Kriminologiya: Uchebnik dlya vuzov / pod obshch. red. A.I. Dolgovoy. — M.: Norma, 2007.
5. Kudryavtsev V.N. Strategii bor'by s prestupnost'yu. 2-e izd., ispr. i dop. — M.: Nauka, 2005.
6. Lozbyakov V.P., Ovchinskiy S.S. Administrativno-pravovye mery preduprezhdeniya prestupleniy. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1978.
7. Redkous V.M. Institut ofitsial'nogo predosterezheniya v administrativnoy deyatelnosti natsional'nykh organov bezopasnosti stran-uchastnikov SNG // Zakon i pravo. — 2010. — № 4.
8. Redkous V.M. Administrativno-pravovoe obespechenie natsional'noy bezopasnosti v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv. Pyatigorsk: RIA-KMV, 2010.
9. Frizen P.D., Gazilov D.A. Administrativno-pravovoe preduprezhdenie otdel'nykh vidov prestupleniy: Monografiya. — Barnaul: Izdatel'stvo Altayskogo universiteta, 2004.