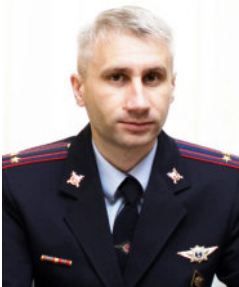




УДК 343.85



Иван Дмитриевич МОТРОВИЧ,
доцент кафедры административного права
и административно-служебной деятельности
органов внутренних дел Дальневосточного
юридического института МВД России (г. Хабаровск),
кандидат юридических наук, доцент
motrovich.i.d@mail.ru

ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЙ УЧЕТ И НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) ЗА ЛИЦАМИ, СКЛОННЫМИ К СОВЕРШЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

PREVENTIVE ACCOUNTING AND SUPERVISION (CONTROL) OF PERSONS PRONE TO COMMITTING OFFENSES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В статье на основе сравнительного анализа законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан определяются и рассматриваются особенности подходов в законодательстве обеих стран к правовому регулированию проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений, и таких ее форм (методов), как профилактический учет и профилактический надзор (контроль). В результате исследования автором предложены меры по совершенствованию правового механизма ведения профилактического учета и индивидуальной профилактической работы в Российской Федерации.

In the article, based on a comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan, the features of approaches in the legislation of both countries to the legal regulation of individual preventive work with persons prone to committing offenses, and such forms (methods) as preventive accounting and preventive supervision (control) are determined and considered. As a result of the research, the author suggests measures to improve the legal mechanism for conducting preventive accounting and individual preventive work in the Russian Federation.

Ключевые слова: лица, склонные к совершению правонарушений, меры профилактического воздействия, профилактика, предупреждение правонарушений, профилактический учет.

Keywords: persons prone to committing offenses, preventive measures, prevention, prevention of offenses, preventive accounting.

Профилактический учет и контроль занимают ключевое место в индивидуальной профилактике правонарушений как в Российской Федерации¹, так и в Республике Казахстан². Особую актуальность в связи с этим приобретает проведение сравнительного исследования сложившихся подходов в национальном законодательстве обеих стран

к правовому регулированию проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений.

Российское законодательство, как и законодательство Республики Казахстан, предусматривает два системообразующих и взаимодополняющих нормативных правовых акта

1 Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ, п. 5, 6 ст. 4 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

2 О профилактике правонарушений : Закон Республики Казахстан от 29.04.2010 № 271-IV. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30657323 (дата обращения: 12.09.2020).



в области профилактики правонарушений. Один из таких правовых актов регулирует вопросы, связанные с профилактикой правонарушений несовершеннолетних³, а другой – совершеннолетних⁴. Анализ этих нормативных правовых актов позволяет выделить следующие их особенности и отличия относительно правового регулирования проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений, и мер (форм) проведения такой работы.

Первое. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ) предусматривает формы профилактического воздействия, а Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 г. № 271-IV «О профилактике правонарушений» (далее – Закон РК № 271-IV) – меры индивидуальной профилактики правонарушений. В первом случае выделяются такие самостоятельные формы, как профилактический учет и профилактический надзор, во втором случае – профилактический учет и контроль.

Аналогичным образом, в отличие от Федерального закона Российской Федерации от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ), сконструированы положения Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 591-II «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» (далее – Закон РК № 591-II).

Обращает на себя внимание то, что в российском законе меры профилактического воздействия в рамках профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних не приводятся. Формы и меры индивидуальной профилактики в отношении несовершеннолетних определяются в подзаконных нормативных правовых актах. Однако и в последних они не разграничиваются, а их изложение носит несистемный характер.

Так, в соответствии с Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации⁵ сотрудники подразделения по делам несовершеннолетних:

1) в целях профилактики правонарушений несовершеннолетних, своевременного выявления и устранения причин и условий, способствующих их совершению:

а) участвуют в организации и проведении целевых профилактических мероприятий (п. 33.4);

б) оказывают содействие:

– администрации образовательных учреждений – в организации правовой пропаганды;

– органам опеки и попечительства – в выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

– подразделениям Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России – в проводимой ими работе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма;

в) принимают меры по привлечению общественных объединений и представителей традиционных религиозных конфессий к

3 Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177; О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности : закон Республики Казахстан от 09.07.2004 № 591-II. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1049318 (дата обращения: 12.09.2020).

4 Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851; О профилактике правонарушений : закон Республики Казахстан от 29.04.2010 № 271-IV. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30657323 (дата обращения: 12.09.2020).

5 Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 11.



деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних (п. 33.11);

2) при заведении учетно-профилактических карт и учено-профилактических дел:

а) проводят беседу с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями, разъясняют им основания постановления на профилактический учет и снятия с него (п. 53.1);

б) организуют проведение беседы с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями начальником территориального органа МВД России или его заместителем (п. 53.2);

в) направляют в течение 10 суток с момента постановления на профилактический учет в ПДН информацию в органы и учреждения системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних соответствующую информацию (п. 53.5);

3) при проведении индивидуальной профилактической работы с условно осужденными несовершеннолетними:

а) проводят совместно с начальником территориального органа МВД России либо его заместителем первоначальную беседу с осужденным, его родителями или иными законными представителями, разъясняют возложенные на несовершеннолетнего обязанности, последствия их невыполнения, нарушений общественного порядка, совершения нового преступления (п. 73.2.1);

б) направляют в уголовно-исполнительную инспекцию информацию о каждом выявленном административном правонарушении осужденного несовершеннолетнего, а также о фактах неисполнения им обязанностей, возложенных на него судом (п. 73.2.2), и другие.

В Республике Казахстан меры индивидуальной профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних определены в законодательном акте – Законе Республики Казахстан № 591-ІІ, к числу которых относятся:

1) профилактическая беседа;

2) представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

3) профилактический учет и контроль;

4) направление в специальные организации образования и организации образования с особым режимом содержания;

5) меры воспитательного воздействия;

6) защитное предписание;

7) административное взыскание;

8) меры, принимаемые по приговору суда.

9) медико-социальный учет (п. 2 ст. 19-1 Закона РК № 591-ІІ).

Второе. В Федеральном законе № 182-ФЗ определяется, что профилактический учет предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. Ведение же профилактического учета возлагается на субъектов 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.

Как можно заметить, норма о субъектах, уполномоченных осуществлять ведение профилактического учета, носит неконкретизированный, абстрактный характер. Если проанализировать российское законодательство, то среди субъектов профилактики правонарушений, уполномоченных вести профилактические учеты, законодателем выделяются Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) в лице органов внутренних дел (полиции) и Федеральная служба исполнения наказания (далее – ФСИН России).

В первом случае правовую основу ведения профилактических учетов составляет Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции»), который наделяет полицию правом формирования и ведения банков данных о гражданах, в частности внесения в банки данных граждан информации о лицах, состоящих на профилактическом учете (п. 16 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции»).

Рассматриваемая категория учета неоднородна. Во многом это связано с тем, что правовая основа формирования и ведения



профилактических учетов только формируется [1; 2].

Так, ни в ранее действовавшем Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»⁶, ни в нормативных правовых актах МВД России мы не найдем, что понимается под профилактическим учетом, нет прямого упоминания о том, какие категории граждан подлежат постановке на данный учет, а также основания постановки и снятия с него.

Термин «профилактические учеты» можем встретить лишь в ведомственных нормативных актах МВД России, как правило, регулирующих деятельность определенных служб и подразделений. То есть регулирование вопросов, связанных с постановкой граждан на профилактический учет и ведения последнего, носит децентрализованный характер.

В настоящее время в Российской Федерации постановка на профилактический учет граждан и проведение в отношении них индивидуальной профилактической работы возлагается на участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних. Среди названных субъектов проведения такой работы с некоторой оговоркой можно также выделить и подразделения по контролю за наркотиками, которые, после упразднения в 2016 г. Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и передачи ее полномочий МВД России, были наделены полномочиями по осуществлению контроля за исполнением наркопотребителем возложенных на него судом обязанностей при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах.

Так, в п. 33 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом

административном участке и Наставлении по организации службы участковых уполномоченных полиции, которые были утверждены приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205⁷, прямо не определено, что такое профилактический учет и какие категории граждан подлежат постановке на него. Однако установлено, что участковый уполномоченный проводит индивидуальную профилактическую работу в отношении определенных категорий граждан.

Исключение составляют подразделения по делам несовершеннолетних, правовую основу деятельности которых составляет Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (далее – Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних ОВД РФ), которая подробно регламентирует, какие категории граждан подлежат постановке на профилактический учет, порядок постановки на такой учет, а также порядок и особенности проведения индивидуальной профилактической работы с подучетными лицами. Однако и указанная инструкция не дает ответа о том, что следует понимать под профилактическим учетом.

Тем не менее на основании системного анализа положений Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних ОВД и российского законодательства в области информации информационных технологий⁸ можно сделать вывод, что профилактический учет представляет собой предназначенную для информационного обеспечения деятельности уполномоченных МВД России субъектов профилактики правонарушений совокупность содержащихся в базах данных полиции (банке данных граждан) информации о лицах,

6 В п. 14 ст. 11 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» говорилось лишь о праве милиции осуществлять предусмотренные законодательством учеты физических и юридических лиц, предметов и фактов. При этом виды учетов, порядок их ведения регламентировались в нормативных правовых актах МВД России, причем ограниченного доступа.

7 Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.09.2020).

8 Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.



в отношении которых данными субъектами проводится индивидуальная профилактическая работа, о результатах проведения такой работы и обеспечивающих ее обработку информационных технологиях и технических средствах. Отмеченное позволяет говорить о том, что правовую основу формирования и ведения профилактических учетов может составлять Федеральный закон № 120-ФЗ, правда, применительно к несовершеннолетним⁹.

В то же время из положений Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19¹⁰, следует, что на профилактический учет ставятся лица, склонные к совершению преступлений. В частности, территориальным органам МВД России на районном уровне указанной инструкцией вменяется в обязанность выявление и постановка на профилактические учеты лиц, склонных к совершению преступлений, и осуществление за ними контроля (п. 6.7).

Во втором случае правовую основу ведения профилактических учетов составляет Инструкция по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденная приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72, которая касается деятельности сотрудников исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (далее – учреждения УИС)¹¹.

Однако следует учитывать то, что, во-первых, постановка на профилактический учет и проведение индивидуальной профилактической работы осуществляется в отношении граждан, которые содержатся в учреждениях УИС, то есть причастны к совершению преступлений, причем в отношении таких категорий граждан, поведение которых представляет собой крайние формы девиантного поведения (например, лица, организующие

или активно участвующие в азартных играх с целью извлечения материальной или иной выгоды) либо которые совершили противоправные деяния и поступки, требующие особого внимания со стороны сотрудников УИС (например, лица, отбывающие наказание за дезорганизацию нормальной деятельности исправительных учреждений, массовые беспорядки или склонные к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка). Во-вторых, учитывая первое, такая работа направлена на исключение негативного влияния подучетных лиц на других подозреваемых, обвиняемых и осужденных, обеспечение соблюдения правил внутреннего распорядка и нормальной деятельности учреждений УИС и в конечном итоге обеспечение личной безопасности как самих сотрудников УИС, так и лиц, находящихся в учреждениях УИС.

В законодательстве Республике Казахстан, во-первых, предусмотрено, что профилактический учет как в отношении несовершеннолетних, так и совершеннолетних ведется органами внутренних дел (п. 2 ст. 28 Закона РК № 271-IV; п. 4 ст. 19-5 Закона РК № 591-III). При этом обращает на себя внимание то, что в Законе РК № 591-III наиболее полно и точно определяются сущность и предназначение профилактического учета как меры индивидуальной профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних. В частности, согласно п. 1 ст. 19-5 закона профилактический учет ведется для сбора и регистрации информации в целях осуществления профилактического контроля за поведением несовершеннолетних, родителей, законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, а также отрицательно влияющих на их поведение. Во-вторых, определение порядка ведения профилактического учета прямо отнесено к компетенции

9 Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

10 См.: О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : приказ МВД России от 17.01.2006 № 19, приложение № 1 // СПС Гарант.

11 Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 20.05.2013 № 72 // Российская газета. 2013. 5 июня.



Министерства внутренних дел Республики Казахстан (п. 2, 8 ст. 28 Закона РК № 271-IV; п. 4, 10 ст. 19-5 Закона РК № 591-II).

Третье. При всей схожести смыслового значения содержания некоторые отличия имеются относительно используемых в национальном законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан таких форм (мер) профилактического воздействия, как профилактический надзор и профилактический контроль.

В российском законодательстве сущность профилактического надзора состоит в наблюдении за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 23).

В законодательстве Республики Казахстан подходы к содержанию профилактического контроля разграничиваются в зависимости от того, в рамках реализации какого закона применяется данная форма профилактического воздействия – к совершеннолетнему или несовершеннолетнему.

Относительно совершеннолетних профилактический контроль заключается в систематическом наблюдении за соблюдением установленных ограничений и выполнением возложенных обязанностей лицом, состоящим на профилактическом учете (п. 3 ст. 28 Закона РК № 271-IV).

Применительно к профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждению детской безнадзорности профилактический контроль заключается в систематическом наблюдении за поведением несовершеннолетних, родителей, законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, а также отрицательно влияющих на их поведение, состоящих на профилактическом учете (п. 5 ст. 19-5 Закона РК № 591-II).

Подобное деление обуславливается спецификой субъектного состава профилактики правонарушений и предусмотренных в связи

с этим мер правового воздействия законодательством Республики Казахстан.

Четвертое. Определенные недостатки в юридической технике в части наличия двусмысленности в понимании терминов как в российском законодательстве, так и законодательстве Республики Казахстан имеются в отношении оснований применения форм (мер) профилактического воздействия.

Так, из наименования ст. 16 Федерального закона № 120-ФЗ следует, что в ней определяются основания для осуществления профилактики правонарушений. Однако при детальном анализе содержания названной статьи обращает на себя внимание то, что специальные меры профилактики правонарушений, к которым, исходя из системного толкования ч. 2 ст. 16, п. 9 ч. 2 и ч. 3 ст. 6 указанного закона, относятся профилактический учет и профилактический надзор, с одной стороны, могут применяться уполномоченными на то субъектами профилактики и их должностными лицами в случае выявления правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение. С другой стороны, законодатель устанавливает, что основанием для применения специальных мер профилактики правонарушений является решение суда или решение одного из субъектов профилактики правонарушений, уполномоченных российским законодательством на применение таких мер.

Как можно заметить, имеет место конкуренция норм, которая приводит в том числе к дискуссии относительно определения того, с какого момента могут применяться меры профилактики правонарушений – с момента выявления определенных обстоятельств уполномоченным должностным лицом или с момента принятия решения о применении таких мер этим лицом или судом?

Схожей является ситуация с законодательством Республики Казахстан. Так, с одной стороны, Закон РК № 271-IV предусматривает, что основанием для принятия мер инди-



видуальной профилактики правонарушений является одно из следующих обстоятельств:

1) сообщения или заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации;

2) непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения либо попытки совершения правонарушения;

3) материалы, поступившие из государственных органов и органов местного самоуправления (п. 1 ст. 24 Закона РК № 271-IV).

С другой стороны, законодателем Республики Казахстан устанавливается перечень оснований постановки лиц на профилактический учет в рамках отдельной статьи. При этом обращает на себя внимание то, что основанием постановки на учет, по сути, являются решения в форме акта применения права, принятого уполномоченным должностным лицом (например, вынесение защитного предписания участковым уполномоченным полицией) или судом (например, решение суда об установлении административного надзора) (п. 1 ст. 28 Закона РК № 271-IV).

В Законе РК № 591-II, в свою очередь, выделяются основания для принятия мер индивидуальной профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних и основания проведения мер индивидуальной профилактики.

В первом случае основания идентичны тем, которые установлены в п. 1 ст. 24 Закона РК № 271-IV.

Во втором случае перечисляется строго определенный перечень документов, которые по своей сути являются актами применения права. Исключение составляет только заявление несовершеннолетнего либо его родителей или законных представителей об оказании им помощи по вопросам, относящимся к компетенции уполномоченных субъектов профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних. Показательно, что законодатель прямо указывает, что только в данных документах могут быть зафиксированы обстоятельства, которые свидетельствуют о необходимости принятия и проведения в отношении лица

мер индивидуальной профилактики (условно-досрочно освобождение от отбывания наказания, вынесение защитного предписания и т.д.).

В последнем случае наиболее конкретизированным и понятным является подход к определению оснований проведения индивидуальной профилактики в отношении несовершеннолетних, их родителей и их законных представителей, получивший закрепление в Федеральном законе № 120-ФЗ. Закон предусматривает только основания индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и указывает строго определенный перечень документов, в которых и должны быть зафиксированы обстоятельства, свидетельствующие о необходимости проведения такой работы в отношении этих лиц.

Учитывая изложенное, полагаем, что в законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан изначально устанавливаются поводы для принятия и проведения мер профилактического воздействия (сообщения и заявления физических юридических лиц, непосредственное обнаружение (выявление) уполномоченным должностным лицом правонарушения и т.д.) и лишь потом, когда решение оформляется в форме акта применения права, основания принятия и проведения таких мер (решение суда (например, об установлении административного надзора) или решение уполномоченного должностного лица (например, постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания)).

Пятое. Кардинальное отличие законодательства Республики Казахстан от российского законодательства в области правового регулирования индивидуальной профилактики состоит в том, что порядок ведения профилактического учета и осуществления профилактического контроля установлен отдельным нормативным правовым актом – приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 г. № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами,



состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел»¹². Отдельными нормативными правовыми актами регулируются порядок создания, использования и совершенствования ведомственных и оперативных учетов¹³, а также осуществления оперативно-криминалистической деятельности в органах внутренних дел. Иными словами, в Республике Казахстан все виды учетов, ведущихся органами внутренних дел, имеют четкую правовую основу.

В Российской Федерации в настоящее время определен лишь порядок ведения и использования оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов¹⁴. Системообразующего нормативного правового акта по ведению профилактических учетов, по сбору и включению информации в данные учеты, а также ее представлению заинтересованным субъектом нет. Формально основания постановления, продления и снятия с профилактического учета, ведения индивидуальной профилактической работы регламентируются нормативными правовыми актами МВД России, определяющими правовое положение его структурных подразделений – подразделений по делам несовершеннолетних и подразделений участковых уполномоченных полиции.

Подобное не лучшим образом сказывается на эффективности деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по осуществлению индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений, «прозрачности» и понятности такой работы гражданам, в отношении которых применяются такие формы (меры) профилактического воздействия, не говоря уже о соблюдении их прав и свобод при ведении профилактических учетов.

Показательным в связи с этим является кассационное определение Судебной колле-

гии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 ноября 2019 г. № 20-КА19-10 по кассационной жалобе Министерства внутренних дел по Республике Дагестан на решение Советского районного суда города Махачкалы Республики Дагестан от 11 мая 2018 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Дагестан от 26 марта 2019 г. по административному делу по административному иску гражданина Хамзатова Х.З. о признании незаконными действий должностного лица по постановке на профилактический учет по категории «экстремист», обязанности снять с учета и сообщить ему об исполнении решения суда¹⁵. Особенностью данного определения является то, что в нем определена правовая позиция Верховного Суда РФ относительно круга вопросов (обстоятельств), которые должны устанавливаться судами при рассмотрении дел, связанных с обжалованием действий уполномоченных должностных лиц по постановке и ведению профилактических и иных специализированных учетов в отношении граждан.

В частности, Верховным Судом РФ было подчеркнуто, что судам при рассмотрении дел, связанных с обжалованием действий должностных лиц, среди прочих вопросов необходимо выяснять, какими нормативными правовыми актами определены порядок и основания постановления на профилактический учет, на основании какого нормативного правового акта поставлено лицо на учет, а также какие правовые последствия влечет постановка на такой учет и какие обязанности возложены действующим законодательством на лиц, состоящих на этом учете.

На основании вышеизложенной позиции и прочих рассмотренных обстоятельств Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ пришла к выводу

12 Юридическая газета. 2014. 25 сент. № 144 (2712).

13 Об утверждении Правил создания, использования и совершенствования ведомственных и оперативных учетов : приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 08.09.2014 № 577. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31622827#pos=0;0 (дата обращения: 10.09.2020).

14 Об организации использования экспертно-криминалистических учетов органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 10.02.2006 № 70 // СПС КонсультантПлюс.

15 СПС КонсультантПлюс.



о том, что предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации меры для полного и правильного установления фактических обстоятельств административного дела, их всестороннего исследования судами не были приняты. Выводы судов первой и апелляционной инстанций были основаны на неправильном применении норм материального и норм процессуального права, что привело к существенным нарушениям и норм материального права, и процессуального права. В результате дело направлено на новое рассмотрение.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, на наш взгляд, следует предпринять следующие меры для совершенствования правового механизма проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений, в Российской Федерации.

Во-первых, внести в Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» следующие изменения:

1) в статье 16:

а) изложить наименование в следующей редакции:

«Статья 16. Поводы и основания для осуществления профилактики правонарушений»;

б) части 2 и 3 изложить в следующей редакции:

2. Поводами для проведения индивидуальной профилактики и (или) применения специальных мер профилактики правонарушений, предусмотренных законодательством Российской Федерации, субъектами профилактики правонарушений, указанными в части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона, и их должностными лицами являются:

1) непосредственное выявление (обнаружение) должностными лицами, уполномоченными осуществлять профилактику правонарушений, правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение;

2) сообщения или заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации;

3) материалы, поступившие из государственных органов и органов местного самоуправления.

3. Основаниями для проведения индивидуальной профилактики и (или) применения специальных мер профилактики правонарушений являются:

1) решение суда;

2) решение одного из субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона;

3) заявление гражданина либо его родителей или законных представителей в установленных законодательством Российской Федерации случаях об оказании им помощи по вопросам, относящимся к компетенции органов, учреждений и иных организаций, осуществляющих профилактику правонарушений;

4) иные документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Во-вторых, разработать и принять МВД России отдельный нормативный правовой акт, устанавливающий порядок ведения профилактического учета, в котором должны быть предусмотрены следующие положения:

1) определение профилактического учета как составной части банка данных о гражданах, ведущегося полицией, представляющей собой упорядоченную систему сбора, регистрации, обработки, хранения, систематизации, классификации, поиска и предоставления, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем, информации о лицах, склонных к совершению правонарушений, о результатах проведения индивидуальной профилактической работы с такими лицами, о фактах (событиях), имеющих значение для проведения индивидуальной профилактики правонарушений, предназначенную для информационного обеспечения деятельности сотрудников органов внутренних дел по профилактике правонарушений;

2) установление в качестве цели ведения профилактического учета обеспечение



потребностей подразделений полиции при выполнении возложенных на них задач по профилактике правонарушений и (или) осуществлению профилактического контроля (надзора) за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдению им ограничений и запретов, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3) определить в качестве субъектов ведения профилактических учетов:

- подразделения участковых уполномоченных полиции;
- подразделения по делам несовершеннолетних;
- подразделения по контролю за оборотом наркотиков;

– иные подразделения в случаях и порядке, определяемых Министерством внутренних дел Российской Федерации;

4) обязанности и права руководителей и сотрудников органов внутренних дел по формированию, ведению и использованию профилактических учетов;

5) порядок формирования профилактического учета, включая основания постановки и снятия с профилактического учета;

6) порядок использования и предоставления информации из профилактического учета, в том числе в порядке межведомственного взаимодействия;

7) порядок хранения и удаления информации из банка данных.

Библиографический список

1. Мотрович, И.Д. Проблемы правового регулирования формирования и ведения профилактических учетов в деятельности полиции / И.Д. Мотрович // Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (Хабаровск, 30 июня – 1 июля 2011 г.). – Хабаровск : ДВЮИ МВД России, 2011. – С. 172-175.

2. Хаметдинова, Г.Ф. Профилактический учет: понятие и проблемы правового регулирования / Г.Ф. Хаметдинова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 29-37.