

14. Сафарьянов, И. Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура. – 2016. – № 4 (23). [Электронный ресурс] // Сайт «Евразийский научно-исследовательский институт проблем права». – Режим доступа: http://www.eurasniipr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=887:2016-10-07-06-19-56&catid=116:2013-07-26-04-52-28&Itemid=122 (дата обращения: 15.06.2018).

15. Скляр, С. В. Вина и мотивы преступного поведения. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 326 с.

16. Каченко, А. Особенности национальной благотворительности // Социальная политика. Медицинское обозрение. – 2018. – № 1 (1125). – С. 5.

17. Томилин, О. О. Понятие и признаки административного правонарушения в финансовой сфере // Научные труды. Российская академия юридических наук. – Вып. 3 : в 3 т. – Т. 3. – М.: Изд. группа «Юрист», 2003. – С. 404–407.

18. Тяпкина, Е. Ю. Система социальной защиты населения в современной России [Электронный ресурс] // Сайт «Nauka-rastudent.ru». – 2017. – №. 02 (038). – Режим доступа: <http://nauka-rastudent.ru/38/4043/> (дата обращения: 14.06.2018).

19. Хамидуллин, Н. Р. К вопросу о понятиях «социальная политика» и «социальная защита населения» // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2014. – № 7 (168). – С. 45–49.

20. Шабалин, Л. И. О теориях вины // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2016. – № 1 (91). – С. 60–62.

УДК 343.265.22

© Сахарова Т.А., Темников А.Ю., 2018

В.И. Холманский, Т.В. Стульнова

Как совершенствовать нормативное правовое обеспечение деятельности полиции по индивидуальной профилактике противоправных деяний, совершаемых в общественных местах или в сфере семейно-бытовых отношений лицами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения

How to improve the normative legal support for the police on the individual prevention of unlawful acts committed in public places or in the sphere of family and household relations, by persons in the state of alcoholic or narcotic intoxication

ХОЛМАНСКИЙ, Виталий Иванович, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук. Адрес: Россия, 198206, г. Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1. Тел. 8(911)769-56-30. Электронный адрес: stulnova@gmail.com.

HOLMANSKIY, Vitaliy Ivanovich, associate professor in the administrative activities of the internal affairs, candidate of legal sciences. Address: Russia, 198206, Saint Petersburg, Lyotchika Pilutova str., 1. Tel. 8(911)769-56-30. E-mail: stulnova@gmail.com.

СТУЛЬНОВА, Татьяна Владимировна, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук. Адрес: Россия, 198206, г. Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д.1. Тел. 8(911)230-65-55. Электронный адрес: stulnova@gmail.com.

STULINOVA, Tatiyana Vladimirovna, associate professor in the administrative activities of the internal affairs, candidate of legal sciences. Address: Russia, 198206, Saint Petersburg, Lyotchika Pilutova str., 1. Tel. 8(911) 230-65-55. E-mail: stulnova@gmail.com

Действующие нормативные правовые акты не обеспечивают эффективную индивидуальную профилактическую работу полиции с отдельными категориями лиц, склонных к совершению противоправных деяний в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, в т.ч. в сфере семейно-бытовых отношений.

Ключевые слова: семейно-бытовые отношения, алкогольное опьянение, наркоман, жилой сектор, коммунальная квартира.

The current normative legal acts do not provide effective individual preventive work of the police with certain categories of persons inclined to commit unlawful acts in the state of alcohol or drug intoxication, including in the sphere of family-household relations.

Keywords: family relations, alcoholic intoxication, addict, residential sector, communal apartment.

На состояние оперативной обстановки в г. Санкт-Петербурге, как и на территории всей страны, на уровень преступлений и иных правонарушений, совершённых в общественных местах лицами, находящимися в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, а также преступлений, совершённых в сфере семейно-бытовых отношений в жилом секторе, в т.ч. в коммунальном жилом фонде, значительное влияние оказывают политические, экономические, социальные факторы, присущие конкретному региону. При этом немаловажное значение имеет участие полиции в осуществлении работы по предупреждению указанных противоправных деяний. В то же время эффективность профилактической деятельности сотрудников полиции напрямую зависит от степени совершенства нормативного правового обеспечения их деятельности. Полиция относится к органам исполнительной власти. Она не уполномочена издавать законы правоохранительной направленности. Её обязанность действовать в рамках правового поля, определённого действующими федеральными законами и подзаконными актами, изданными по их исполнению. В ходе проведенного исследования авторами статьи были проанализированы отдельные нормативные правовые акты, изданные на федеральном и региональном уровнях, которыми сотрудники полиции г. Санкт-Петербурга руководствуются в своей служебной деятельности при осуществлении индивидуальных профилактических функций в анализируемой сфере регулирования общественных отношений. В результате анализа установлена недостаточная проработанность содержания отдельных положений нормативных правовых актов правоохранительной и профилактической направленности, издаваемых на федеральном и региональном уровнях. Более того, отмечается отсутствие логической последовательности, взаимосвязи и соответствия друг другу отдельных положений различных законов правоохранительной и профилактической направленности. До настоящего времени в стране не принят закон о реальной профилактике противоправных деяний, определяющий конкретных субъектов индивидуальной профилактической деятельности, основания для постановки отдельных категорий лиц на профилактический учёт, формы, методы её проведения применительно к конкретным категориям лиц, полномочия субъектов профилактики, в т.ч. полиции по осуществлению профилактических мероприятий. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» не содержит перечня категорий лиц, подлежащих профилактическому учёту в территориальных органах МВД России. В частности, в законе не обозначена роль полиции как основного и реального субъекта профилактики административных правонарушений и преступлений, а также её полномочия по осуществлению профилактики. Само предназначение профилактического учёта в законе определено в качестве информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики [1, ч.1 ст. 21]. Указанное определение в принципе противоречит содержанию профилактического учёта лиц, подлежащих особому контролю со стороны государства в лице его правоохранительных органов за их поведением и образом жизни в общественных местах и в сфере семейно-бы-

товых отношений. В содержании Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» только в единственном п. 4 ст. 12 «Обязанности полиции» содержится обязанность полиции «выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу». Данное положение свидетельствует о достаточно низком уровне компетенции разработчиков законопроекта в рассматриваемой области регулирования общественных отношений и полном непонимании ими самой сущности индивидуальной профилактической работы. В ситуации, предусмотренной данным положением, ни о какой индивидуальной профилактической работе, осуществляемой полицией, в принципе не может идти речи. Если даже предположить, что сотрудники полиции действительно выявят лиц, готовящихся совершить преступление, то в таких случаях сама логика и иные действующие нормативные правовые акты обязывают полицию осуществлять меры не индивидуального профилактического характера с очевидно предполагаемой разработчиками законопроекта целью склонить лицо к отказу от вынашиваемого намерения, а реализовывать мероприятия оперативно-розыскного характера, особенно на стадии приготовления лица к совершению преступления, или принимать меры уголовно-процессуального характера на стадии его покушения на совершение преступления. Многолетний опыт эффективного существования института индивидуальной профилактической работы в деятельности органов внутренних дел Ленинграда (Санкт-Петербурга) в период действия союзного законодательства убедительно доказал, что основаниями для постановки любого лица на профилактический учёт и проведения с ним индивидуальной профилактической работы являются, в частности, ведение им антиобщественного образа жизни; систематическое нарушение им в состоянии алкогольного или наркотического опьянения общественного порядка в общественных местах и противоправные деяния, совершаемые в сфере семейно-бытовых отношений; имеющаяся у лица судимость за совершенное преступление; степень тяжести ранее совершенного преступления; характер преступления, способ совершения; склонность лица к совершению противоправных деяний, то есть, те критерии его социальной опасности, которые свидетельствуют о том, что лицо может совершить преступление. Таким образом, только от законодательного определения конкретных категорий лиц, подлежащих постановке на профилактический учёт в территориальных органах МВД России, законодательного определения оптимальных форм и методов осуществления в отношении их контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы, в значительной мере зависит состояние оперативной обстановки на территории страны, в т.ч. в Санкт-Петербурге.

Существующие пробелы в указанных законодательных актах могут быть устранены путём внесения в них соответствующих изменений. Предлагается:

- 1) из п. 4 ст. 12 «Обязанности полиции» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» исключить словосочетание «выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу», а вместо него включить в обязанность

полиции функцию «выявлять лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, склонных к совершению противоправных деяний в общественных местах и в сфере семейно-бытовых отношений, не выполняющих функции по воспитанию детей, ставить их на профилактический учёт и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу»;

2) в ст. 2 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» внести изменение, дополнив её пунктом 8) в следующей редакции:

«8) Профилактический учёт – это учёт отдельных категорий лиц, определённых в законодательном порядке, с последующим осуществлением в отношении них субъектами профилактики мер с использованием установленных законом форм и методов с целью предупреждения совершения этими лицами противоправных деяний»;

3) в ст. 21 «Профилактический учёт» Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» внести изменение, изменив его название в соответствии с содержанием статьи, изложив его в следующей редакции:

«Статья 21. Информационное обеспечение профилактического учёта».

Как было отмечено выше, в результате несовершенства действующих законов в настоящее время в законодательном порядке вообще не определены отдельные категории лиц, объективно подлежащих профилактическому учёту и проведению в отношении них необходимых индивидуальных профилактических мероприятий. Законом не определены ни основания постановления этих лиц на профилактический учёт, ни содержание, ни сроки осуществления профилактических мероприятий, ни полномочия сотрудников полиции по осуществлению этих мероприятий. В результате ведомственные нормативные акты, издаваемые на федеральном и региональном уровне в части осуществления индивидуальной профилактики отдельных видов правонарушений и преступлений ориентированы на содержание несовершенных законов, что также не соответствует целям и задачам по индивидуальному предупреждению отдельных видов административных правонарушений и преступлений в стране и г. Санкт-Петербурге. Указанные обстоятельства не способствуют, в первую очередь участковым уполномоченным полиции, традиционно считающимся основными субъектами профилактики в структуре территориальных органов МВД России, эффективному решению стоящих перед ними задач по профилактике противоправных деяний, влияющих на состояние оперативной обстановки на обслуживаемых административных участках, в районе, городе, стране. Например, участковые уполномоченные полиции г. Санкт-Петербурга в своей деятельности руководствуются «Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утверждённым приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» [2] (далее по тексту – Наставление) и соответствующими ему по содержанию Методическими рекомендациями «О порядке организации и проведения индивидуальной

профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учётах, осуществления контроля других категорий граждан, представляющих профилактический интерес» (далее по тексту – Методические рекомендации), разработанными УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В результате проведённого авторами статьи исследования установлено, что указанные нормативные акты содержат положения, не проработанные должным образом с позиции их практической реализации для успешного осуществления профилактики преступлений и административных правонарушений в исследуемых областях. Более того, отдельные положения вызывают их неоднозначное толкование, что инициирует самостоятельное определение на местах участковыми уполномоченными полиции и их руководителями лиц, подлежащих профилактическому учёту, форм и методов осуществления в отношении них индивидуальной профилактической работы. Данное обстоятельство в конечном итоге может стать одним из основных условий нарушений законности в их деятельности.

С целью устранения существующего пробела в нормативном правовом обеспечении индивидуальной профилактической работы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России предлагается внести изменения в Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», дополнив его статьей 6.1 «Категории лиц, подлежащих профилактическому учёту в территориальных органах МВД России и проведению в отношении них индивидуальной профилактической работы», изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1 Категории лиц, подлежащих профилактическому учёту в территориальных органах МВД России и проведению в отношении них индивидуальной профилактической работы

1) Лица, освобождённые из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлен административный надзор;

2) Лица, освобождённые из мест лишения свободы, по признакам судимости формально подпадающие под установление административного надзора;

3) Лица, освобождённые из мест лишения свободы и отбывающие дополнительное уголовное наказание в виде ограничения свободы;

4) Лица, освобождённые из мест лишения свободы, не подпадающие по признакам судимости под установление административного надзора;

5) Лица, систематически нарушающие общественный порядок в состоянии опьянения;

6) Лица, привлекавшиеся к административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с незаконным хранением, употреблением и сбытом наркотических средств и психотропных веществ;

7) Лица, совершившие противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений;

8) Лица, совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении массовых мероприятий;

9) Лица, входящие в фанатские и другие неформальные молодёжные объединения экстремистской

и иной противоправной направленности, совершившие административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, а также лица, являющиеся организаторами, координаторами либо активными участниками этих объединений;

10) Родители, либо лица, их заменяющие, ведущие антиобщественный образ жизни и не выполняющие надлежащим образом функции по воспитанию детей».

В связи с несовершенством нормативного правового обеспечения деятельности полиции по осуществлению индивидуальной профилактической работы значительно вырос уровень совершения преступлений лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического либо токсического опьянения. С высокой долей вероятности указанные преступления в основном совершаются лицами, систематически злоупотребляющими спиртными напитками либо употребляющими наркотики, и, естественно, до совершения преступления уже попадавшими в поле зрения полиции в связи с совершением административных правонарушений. Профилактический учёт у участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга и организация индивидуальной профилактической работы с этими категориями лиц в Наставлении и, соответственно, в Методических рекомендациях определены как профилактическая работа с лицами, «больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учёте в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих». Указанное определение данных категорий лиц, по нашему мнению, не проработано должным образом с позиции его практического применения и вызывает неоднозначное понимание участковыми уполномоченными полиции. Во-первых, на наш взгляд, недопустимо увязывать основание постановки на учёт в органах внутренних дел отдельных лиц с обязательным наличием их медицинского учёта в учреждениях здравоохранения, какими являются, например, наркологические кабинеты, психоневрологические диспансеры и т.п. В связи с ликвидацией в стране системы принудительного лечения от алкоголизма (за исключением случаев назначения обязанности прохождения курса принудительного лечения по приговору или постановлению суда) на учётах в наркологических кабинетах в основном состоят люди, которые в своё время добровольно обратились за оказанием им медицинской помощи. Более того, в настоящее время существует сеть негосударственных клиник, в которых большинство граждан проходит либо проходило лечение от алкоголизма, в т.ч. и анонимно. По нашему мнению, формулировка, обозначающая определяемую для постановки на профилактический учёт соответствующую категорию лиц, была внесена разработчиками Наставления без особого понимания механизма её реализации по аналогии с ранее действовавшим союзным законодательством без учёта изменений, произошедших в последние десятилетия в различных сферах жизни общества. В советское время, при функционировании системы принудительного лечения от хронического алкоголизма, законодательно устанавливался судебный порядок направления больного алкоголизмом в лечебно-трудовой профи-

латорий. Установленный законом порядок действительно предусматривал обязательное предварительное нахождение хронического алкоголика на учёте в наркологическом кабинете и его злостное уклонение от добровольного лечения от алкоголизма. В связи с этим мы предполагаем причину, по которой разработчики Наставления таким образом обозначили указанную категорию лиц, подлежащих профилактическому учёту. Вероятнее всего, они без особого понимания механически определили в анализируемой категории тех граждан, которые в период существования союзного государства уже совершили преступления, и в соответствии с действовавшими в то время нормативными актами по результатам проведённой экспертизы по решению суда подлежали постановке на учёт в медицинском учреждении как страдающие хроническим алкоголизмом и подлежащие принудительному лечению от алкоголизма после осуждения по приговору суда. Подтверждением сделанного нами заключения является содержащаяся в Наставлении ссылка на соответствующее положение закона, обязывающее сотрудников полиции оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений [3, п. 35 ч. 1 ст.12]. Как показало исследование существующей практики, в связи с нечётким обозначением указанной в приказе категории лиц, вызывающим его неоднозначное толкование, и отсутствием каких-либо разъяснений в территориальных органах внутренних дел г. Санкт-Петербурга данное положение Наставления каждый руководитель понимает по своему усмотрению. Решение вопроса о необходимости постановки лица на профилактический учёт в данной категории отдаётся на усмотрение участкового уполномоченного полиции. Тем самым руководителями на участковых уполномоченных полиции фактически возложена вся ответственность в случае последующего возможного совершения лицом преступления. Во-вторых, остаётся спорным и вызывающим неоднозначное толкование вопрос о субъектах определения критериев и степени общественной опасности лица для окружающих. В период существования союзного государства указанную степень определял суд, назначая на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы лицу, совершившему преступление в невменяемом состоянии, принудительное лечение в медицинском учреждении закрытого типа. По окончании лечения лицо ставилось на профилактический учёт в органе внутренних дел, в категории «социально опасный психически больной», и в отношении него проводились необходимые контрольные и профилактические мероприятия. По нашему мнению, было бы правильнее именно в законодательном порядке, а затем ведомственными нормативными правовыми актами, изданными по исполнению законов, четко обозначить критерии, согласно которым следует определять

основания для постановки данной категории лиц на профилактический учёт у участковых уполномоченных полиции. При этом не следует дожидаться, когда эти лица совершат преступления и по результатам судебно-медицинской экспертизы будут признаны судом представляющими опасность для окружающих, подлежащими принудительному лечению от алкоголизма. Основаниями для постановки таких лиц на учёт, по нашему мнению, следует считать факты систематического нарушения лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, общественного порядка и привлечения его в связи с этим два и более раз в течение года к административной ответственности. В таком случае поводом для постановки лица на учёт в органе внутренних дел и последующего осуществления в отношении его индивидуальной профилактической работы должна выступать вся поступающая в территориальный орган МВД России на районном уровне г. Санкт-Петербурга официальная информация, свидетельствующая о привлечении лица два и более раз в течение года к административной ответственности за указанные правонарушения. Поступление информации при соответствующей организации в регионе на уровне УМВД, ГУ МВД, МВД субъекта может быть организовано из подразделений ИАЗ, ИЦ ГУ МВД, из других территориальных органов и т.д.

Решение указанной проблемы нормативного правового обеспечения деятельности территориальных органов МВД России по профилактике совершения противоправных деяний в состоянии алкогольного опьянения возможно путём внесения соответствующего изменения в приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Предлагается внести изменение в п. 63 утверждённого приказом Наставления, изложив его соответствующий подпункт в следующей редакции:

«Лица, систематически нарушающие общественный порядок в состоянии алкогольного опьянения».

Что касается лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества без назначения врача, то, как было отмечено выше, их профилактический учёт у участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга Наставлением и Методическими рекомендациями определён как учёт лиц «больных наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации и представляющих опасность для окружающих». Данное определение указанной категории лиц по приведённым выше доводам также вызывает ряд вопросов и неоднозначное толкование в территориальных органах МВД России г. Санкт-Петербурга: т.е. и в этом случае, как и в случае с хроническими алкоголиками, постановка на профилактический учёт наркоманов в территориальном органе МВД России «привязана» к их учётам в органах здравоохранения и признанием их представляющими опасность для окружающих. По нашему мнению, лица, официально уличенные в употреблении наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача (т.е. привлечённые к административной ответственности по соответствующим статьям КоАП РФ), уже представляют угрозу не только для себя, но и для окружающих. Осуществление этими лицами противоправных действий, связан-

ных с употреблением либо оборотом наркотических средств и психотропных веществ способствует последующему совершению ими преступлений различного вида, в т.ч. в состоянии наркотического опьянения. Как правило, эти лица вначале начинают красть деньги либо вещи для продажи у своих родственников по месту проживания. Затем в поисках источника для приобретения наркотиков совершают другие преступления, уже на стороне. По нашему мнению, полиция обязана своевременно ставить таких лиц на профилактический учёт независимо от того, состоят они или нет (и если состоят, то по каким основаниям: добровольно либо принудительно) на учёте в органах здравоохранения. Тем самым полиция должна действовать на опережение, осуществляя раннюю и в то же время своевременную индивидуальную профилактику дальнейших вполне ожидаемых правонарушений и преступлений со стороны этих категорий лиц. В содержание индивидуальной профилактической работы с этими лицами обязательно следует включать не только посещения их по месту проживания, но и установление их связей, оказывающих на них положительное либо отрицательное влияние, получение оперативно значимой информации, в т.ч. в результате осуществления доверительных отношений, об источниках поступления наркотических средств, местах встреч для совместного употребления наркотиков, о наркодилерах, о лицах, вовлекающих других лиц, в т.ч. несовершеннолетних, в употребление, распространение наркотических средств и психотропных веществ и т.д. Целью проводимой профилактической работы с этими категориями лиц должно быть возможное отторжение их от пагубного увлечения либо противоправного поведения, изолирование от отрицательного влияния на их образ жизни других наркозависимых граждан, склонение к добровольному лечению от наркотической зависимости и т.п.

Решение указанной проблемы нормативного правового обеспечения деятельности территориальных органов МВД России по профилактике совершения противоправных деяний наркозависимыми лицами возможно путём внесения соответствующего изменения в приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Предлагается МВД России внести изменение в п. 63 приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», изложив его соответствующий подпункт в следующей редакции:

«Лица, привлекавшиеся к административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с незаконным хранением, употреблением и сбытом наркотических средств и психотропных веществ»

Индивидуальная профилактическая работа участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга в отношении лиц, совершающих противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений в жилом секторе, в т.ч. в коммунальном жилом фонде, в Наставлении и Методических рекомендациях, определена, как работа с лицами, «совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих». Указанная формулировка также

вызывает неоднозначное толкование участковыми уполномоченными полиции и их руководителями. Более того, в Методических рекомендациях неоднозначно определены поводы для постановки на профилактический учёт лиц данной категории. При этом ответственность за принятие решения о постановке на учёт полностью возложена на участковыми уполномоченными полиции. Данная регламентация определения лиц, подлежащих профилактическому учёту и проведению в отношении них профилактических мероприятий, как и в приведённых выше примерах, является несовершенной и не способствует эффективности предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья, совершаемых в Санкт-Петербурге в сфере семейно-бытовых отношений. Как и при определении анализируемых выше категорий лиц, подлежащих профилактическому учёту, у участковыми уполномоченными полиции вполне обоснованно возникает вопрос о субъекте и критериях определения опасности для окружающих лиц, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений. Более того, ссылка в Наставлении на п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», по мнению авторов исследования, абсолютно безосновательна, т.к. в указанном положении закона ничего не говорится о данной категории лиц, а словосочетание «выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу», содержащееся в данном пункте, носит неопределённый, а не конкретный характер, и абсолютно неприменимо к данному виду противоправного деяния. Установленный в Методических рекомендациях порядок постановки на профилактический учёт в эту категорию лиц по рапорту участкового уполномоченного полиции при условии, «если лицо было подвергнуто административному наказанию неоднократно (не менее двух раз), в течение года, за совершение административных правонарушений на бытовой почве», вызывает вполне обоснованные сомнения в возможности его практической реализации. Основанием для сделанного авторами вывода служит несовершенство действующего закона, определяющего состав мелкого хулиганства. Ранее действовавшая ст. 158 «Мелкое хулиганство» Кодекса РСФСР об административных правонарушениях позволяла квалифицировать как совершение мелкого хулиганства действия лица, учинившего скандал в квартире, в первую очередь в коммунальном жилом фонде, где наиболее затрагивались права и личные интересы проживающих жильцов. Это давало право сотрудникам органов внутренних дел применять к нарушителю меры административного принуждения, включая задержание, доставление в орган внутренних дел, содержание его в органе внутренних дел до 48 часов, последующее привлечение к административной ответственности, вплоть до назначения судом административного ареста до 15 суток. Указанные меры выступали в качестве достаточно эффективного сдерживающего и профилактирующего фактора в отношении бытовых скандалистов.

Диспозиция ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» действующего в настоящее время Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, после внесения в неё в 2003 г. изменений, квалифицирует деяние лица как мелкое хулиганство толь-

ко при условии, если в его действиях присутствует одновременная совокупность основного и одного из факультативных признаков. В качестве основного признака определено нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. При этом законодатель не конкретизировал действия лица, составляющие указанный признак. В качестве факультативных признаков законодатель определил сопровождение основных действий лица, нарушающих общественный порядок и выражающих явное неуважение к обществу, его нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества. В результате действующая редакция не позволяет квалифицировать как мелкое хулиганство действия, фактически нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу, такие, например, как просто нецензурную брань, в т.ч. в общественном месте, не сопровождаемое нецензурной бранью демонстративное оправление естественных надобностей в неустановленных для этого общественных местах, другие подобные действия, в т.ч. нарушающие общепринятые нормы морали, нравственности. Содержащееся в действующей редакции статьи словосочетание «сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах» значительно ограничивает регулируемую область общественных отношений. Квартира (отдельная или коммунальная), в которой учинены подобные действия, не является общественным местом, так же как и расположенные в коммунальной квартире кухня, ванная комната, туалет, коридор, которые относятся к местам общего пользования. Тем самым исключаются, основания квалифицировать как мелкое хулиганство действия лица, повсеместно совершаемые в квартирах в сфере семейно-бытовых отношений, сопровождаемые нецензурной бранью, иными действиями, нарушающие покой, нормальные условия проживания и отдыха других граждан. В результате у сотрудников полиции, прибывших по поступившим от заявителей сообщениям о совершаемых деяниях, отсутствуют основания для применения к лицам, их совершившим, мер административного принуждения. Максимально, что им, в соответствии с имеющимися полномочиями, остается сделать в таких случаях, это без доставления лица в территориальный орган МВД России на месте составить акт о нарушении им норм местного законодательства в части нарушения тишины по аналогии со случаями выявления, например, громкого проигрывания музыки в позднее время. В последующем эти акты, например, передаются в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности при Правительстве г. Санкт-Петербурга для последующего составления полномочными на то должностными лицами протокола о нарушении норм местного законодательства и решения вопроса о привлечении виновных к административной ответственности правами административной комиссии района. Как показала практика, неприменение сотрудниками полиции в указанных случаях своевременных мер административного пресечения часто приводит к последующему развитию конфликта с причинением вреда здоровью различных степеней тяжести, в т.ч. заявителям, либо совершению убийства на «бытовой» почве. В то же время применение

сотрудниками полиции по собственной инициативе мер административного принуждения, вызванное в т.ч. провокационными действиями лиц, на которых поступил вызов, часто квалифицируется органами прокуратуры как превышение должностных полномочий со всеми вытекающими отсюда отрицательными правовыми последствиями в отношении самих сотрудников полиции, вплоть до привлечения их к уголовной ответственности.

По мнению авторов статьи, в качестве основания для постановки конкретного лица на профилактический учёт в данной категории необходимо рассматривать конкретные факты совершения лицом противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений. Необходимо возродить институт сигнальных карточек, составляемых сотрудниками полиции при каждом выезде на семейно-бытовой конфликт. При этом последующая отработка составленных сигнальных карточек должна поручаться участковым уполномоченным полиции для определения характера конфликта, послужившего поводом для вызова наряда полиции: был ли это скандал между жильцами коммунальной квартиры из-за неупорядоченного пользования общими местами, либо произошёл скандал, развитие которого в дальнейшем может привести к тяжким последствиям.

Решение указанной проблемы совершенствования нормативного правового обеспечения деятельности территориальных органов МВД России

по профилактике противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений в жилом секторе, в т.ч. в коммунальном жилом фонде, возможно путём внесения соответствующих изменений в ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Предлагается внести изменения в диспозицию ч. 1 ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, изложив её содержание в следующей редакции:

«1. Мелкое хулиганство, то есть нецензурная брань, оскорбительное приставание к гражданам, словесная угроза физической расправой и иные подобные действия, совершённые в общественных местах или в сфере семейно-бытовых отношений, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу, если они не содержат признаки уголовно наказуемого деяния».

Предлагается рекомендовать МВД России внести изменение в п. 63 приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», изложив его соответствующий подпункт в следующей редакции:

«Лица, совершившие противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений».

Список литературы

1. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2016 г № 182-ФЗ.
2. Наставление по организации работы участкового уполномоченного полиции : утверждено приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».
3. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

© Холманский В.И., Стульнова Т.В., 2018