

**Social control as a priority of crime prevention and  
a law enforcement policy tool  
(through the analysis of a number of legislative novels)**

**Abstract:** The paper is devoted to those issues of legislative work that the authors believe to be the most urgent: developing the legal basis of social control over the law enforcement work and the system of crime prevention. The authors argue for the necessity to switch the dominant function of the law enforcement policy from the police-repressive to the preventive-precautionary one, which could be mainly made possible by developing the institute of social control over the law enforcement activities of the state. They analyze a number of recently enacted legislative initiatives in this sphere as well as the draft law “On the Basics of the Crime Prevention System in the Russian Federation” from the viewpoint of their impact on a greater role and importance of public control over law enforcement work. The authors conclude that there is a lack of fundamental changes which could turn the institute of social control into an effective resource in the system of crime prevention and an instrument of law enforcement in the Russian Federation. This is mainly caused by both the defects in legislation and law enforcement practice and the gaps in the legal research of strategic planning for the future development of Russian law enforcement system. They argue that crime prevention is a complex activity that can hardly be implemented without strategic planning as well as due organizational, financial and information support. There should be some primary doctrine-like document that would set general systemic principles to be used in the development of state and municipal programs of the crime prevention system. The authors believe that the Concept of Law Enforcement Policy could act as such a document because it sets a general strategy for the development of the whole Russian law enforcement system. The paper presents the analysis of international experience in preparing and implementing special programs of crime prevention. It offers a brief overview of the contents of such programs and compares them with the crime prevention system in the Russian Federation.

---

♦ **Malko Aleksander V.** — Doctor of Law, Professor, Head, Saratov Branch of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Honored Researcher of the Russian Federation, Saratov, the Russian Federation; e-mail: [igp@sgap.ru](mailto:igp@sgap.ru).

**Nyrkov Vladimir V.** — Ph.D. in Law, Ass. Professor, Deputy Head for Research, Saratov Branch of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Saratov, the Russian Federation; e-mail: [igp@sgap.ru](mailto:igp@sgap.ru)

**Keywords:** social control; law enforcement; the system of crime prevention; law enforcement system; law enforcement policy.

Как известно, общемировой тенденцией уже длительное время является рост как внутринациональной, так и транснациональной преступности. Многие государства тратят существенные материально-финансовые ресурсы на проведение различного рода научно-прикладных исследований в области противодействия преступности, снижения общего числа правонарушений, на организационное обеспечение правоохранительной системы и ее модернизацию. Однако далеко не всегда удается добиться успеха в этом направлении не только развивающимся, но и вполне экономически сильным и развитым государствам. Другими обстоятельствами, усложняющими процесс противодействия противоправным деяниям, являются непрекращающийся рост бюрократизации системы государственного управления, возникновение и развитие внутри нее системных очагов коррупции и противодействие надлежащей правоохранительной деятельности. Особенно ярко проявляет себя отмеченная тенденция в современной России. Данные факторы актуализируют проблему поиска наиболее оптимальных путей совершенствования правоохранительной системы российского общества.

Профилактика правонарушений — это краеугольный камень, точка соприкосновения гражданского общества и государства в формировании и реализации правоохранительной политики. Одним из центральных элементов профилактики является именно общественный контроль за деятельностью самих правоохранительных органов. Эти два тезиса представляются нам основополагающими, методологически направляющими весь ход дальнейшего развития правоохранительной системы в Российской Федерации. Необходимость развития и модернизации нормативно-правового обеспечения общественного контроля в деле профилактики правонарушений совершенно справедливо и обоснованно отмечается отдельными авторами [1-10].

В целом же вопрос социального контроля, несмотря на особое значение, не получил всестороннего и комплексного исследования в юриспруденции. Проблему же социального контроля за деятельностью самого государства и его органов вовсе можно охарактеризовать как находящуюся в своеобразном «забвении» в научной среде. Редкие публикации по данной тематике лишь подтверждают данный факт [11-14].

Схема в виде «правоохранительная политика - сотрудничество государства и общества - вектор на профилактику правонарушений — социализация правоохранительной деятельности — социальный и парламентский контроль правоохранительной деятельности» должна быть последовательно реализована,

чтобы система правоохранительных органов в России была действительно трансформирована, а не ретушировалась и слегка обновлялась, как это происходит в политике, проводимой государством в настоящий момент. Думается, небезынттересным читателю будет анализ ряда законодательных новелл на этот счет.

В последнее время законодатель активизировал правотворческую работу в данном направлении. Был принят ряд законов и подготовлены законопроекты, которые направлены на установление правовых основ участия институтов гражданского общества и самих граждан в осуществлении правоохраны, на реализацию общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов. Проблема заключается лишь в том, каково качество самих законодательных актов, действительно ли они позволят в не столь отдаленной перспективе изменить ситуацию в функционировании и развитии правоохранительной системы.

2 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ, призванный, согласно ст. 1, создать правовые условия для добровольного участия граждан в охране общественного порядка. В свете проблем системы профилактики правонарушений данный закон представляет определенный интерес. Зададимся вопросом: а насколько успешно закреплен правовой механизм сотрудничества граждан и правоохранительных органов в деле охраны общественного порядка и профилактики правонарушений в нормах данного законодательного акта?

Например, ст. 6 Федерального закона имеет излишне абстрактный характер, не содержит прямых прав и обязанностей ни для граждан, ни для органов государственной и муниципальной власти. В этой статье сказано лишь, что органы государственной и муниципальной власти оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, а также создают условия для деятельности народных дружин. В нарушение классических канонов изложения норм права предписания рассматриваемого закона в большинстве случаев не закрепляют права и обязанности, что превращает его в декларацию, сборник пожеланий.

Отдельные права граждан в деле охраны общественного порядка все же установлены в ст. 8 закона:

- информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

- участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

– участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

– участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

Представляется, что перечень прав, содержащийся в законе, достаточно узкий, в нем обозначены ситуации, когда помощь граждан правоохранительным органам в охране общественного порядка, по мнению законодателя, наиболее целесообразна. С одной стороны, с этим можно согласиться, однако с другой — закрытый перечень излишне ограничивает возможности сотрудничества граждан и правоохранительных органов в области охраны порядка.

Статья 9 закона устанавливает право граждан на участие в поиске пропавших лиц, что, собственно, они вправе осуществлять самостоятельно или совместно с органами государственной власти и до принятия данного акта. Статья 10 закрепляет институт внештатного сотрудничества граждан с полицией. При этом правовое положение внештатного сотрудника практически не отличается от правового статуса обычного гражданина. Каких-либо особых прав для внештатного сотрудника указанный закон не предусматривает.

В ст. 11 регламентировано участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. При этом предусмотрено, что они могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр. Согласно п. 4 данной статьи, решения о создании рассматриваемых общественных объединений принимаются гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В отношении общественных объединений правоохранительной направленности при участии их в охране общественного порядка закон также немногословен (п. 7 ст. 11). Конкретных прав за указанными субъектами не

закрепляется, за исключением права информировать полицию и иные правоохранительные органы о правонарушениях и угрозах общественному порядку (что, впрочем, вправе делать и без этого указания как граждане, так и любые общественные объединения), оказывать содействие органам внутренних дел при их обращении в мероприятиях по охране общественного порядка, осуществлять иные права, предусмотренные действующим законодательством. Излишняя абстрактность и декларативность закона вполне очевидна, что существенно снижает его регулятивный потенциал. Фактически вновь принятый законодательный акт больше служит «красивой визитной карточкой», нежели способствует установлению реального правового механизма сотрудничества структур гражданского общества и правоохранительных органов. В его содержании прослеживается внутриведомственная заинтересованность, что проявляется в отсутствии у правоохранительных органов каких-либо конкретных обязанностей по тесному взаимодействию с гражданами и общественными объединениями. Декларирование некоторых абстрактных возможностей не может представлять собой действенный правовой механизм сотрудничества гражданского общества и правоохранительных органов в деле охраны общественного порядка и профилактики правонарушений. При этом о формах сотрудничества специализированного профилактического характера в законе и вовсе не упоминается.

Глава 3 закона посвящена порядку создания и деятельности народных дружин. Отведение данному институту целой главы свидетельствует о том, что законодатель сделал основную ставку именно на данный инструмент взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества. Создаются народные дружины, согласно предписаниям закона, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Согласно п. 3 ст. 12 закона, народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр.

В качестве основных направлений деятельности народных дружин обозначены:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Совершенно оправданно в качестве одного из приоритетных направлений деятельности дружины законодатель обозначает предупреждение правонарушений. Однако конкретных форм и средств профилактической деятельности в законе не установлено, как не определены и конкретные права и обязанности народных дружин в данной области.

Отдельные права народных дружинников в общем обозначены в ст. 17 закона: требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния; принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ обязанностей в сфере охраны общественного порядка; применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных настоящим федеральным законом; осуществлять иные права, предусмотренные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами. Но и в данном случае права не имеют конкретизированного характера. Подобными же правами в силу уже действующего законодательства наделен любой гражданин Российской Федерации вне зависимости от того, является ли он народным дружинником или нет.

Особенно не выдерживает критики провозглашенное законом право на применение физической силы без четко прописанного порядка и оснований ее применения. Если речь идет о необходимой обороне и крайней необходимости (ст. 19 закона), то применение силы будет правомерным и до введения в действие анализируемого законодательного акта, оно уже предусмотрено Уголовным кодексом РФ. Отсутствие в законе четких правовых механизмов деятельности народных дружин по обеспечению общественного порядка вызывает массу вопросов, ответы на которые, видимо, дадут правоприменительная практика и подзаконные акты, которые будут издаваться в недалеком будущем самими правоохранительными органами. Подобные

законодательные пробелы и одновременно дублирование норм вряд ли можно признать оправданными.

Пункт 2 ст. 18 содержит положение о том, что народные дружинники могут привлекаться к участию в охране общественного порядка в их рабочее или учебное время с согласия руководителя организации по месту их работы или учебы. Термин «могут» в нормативно-правовых актах, согласно правилам юридической техники, не следует употреблять по многим причинам. Одна из них - формирующаяся в результате этого своеобразная правовая неопределенность. Кроме того, подобная норма создает возможности для нежелательного «добровольно-принудительного» использования граждан, состоящих в трудовых отношениях, и учащихся в деятельности по обеспечению общественного порядка. Усмотрение работодателя вкупе с трудовой или иной зависимостью гражданина заведомо создает опасность для злоупотреблений в этой сфере. Принудительное же участие в работе народной дружины вряд ли окажется эффективным на практике.

В ст. 26 закона средства материального стимулирования, льготы и компенсации для народных дружинников и внештатных сотрудников полиции установлены с использованием термина «могут», в связи с чем на усмотрение органов государственной власти и органов местного самоуправления остаются вопросы материального стимулирования деятельности народных дружинников. Кроме того, в п. 3 ст. 26 закона закреплена мера стимулирования народных дружинников, которой они вряд ли захотят воспользоваться. Так, народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней. По сути отпуск без сохранения заработной платы — это не столько мера поощрения, сколько своеобразное наказание работником самого себя на добровольной основе.

Все иные меры поощрения и стимулирования в рассматриваемой статье также используются по усмотрению федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Дополнительные же меры стимулирования могут устанавливаться нормативными актами субъекта Федерации или органов местного самоуправления. Подобных мер стимулирования добровольного участия граждан в обеспечении общественного порядка, на наш взгляд, явно недостаточно. Гарантии, льготы и иные стимулы должны закрепляться преимущественно в виде соответствующих обязанностей по их применению для органов государственной власти и местного самоуправления, только тогда они будут эффективными.

Еще одной правотворческой новеллой выступает Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г.

№ 212-ФЗ, призванный заложить прочный юридический фундамент для осуществления социального контроля различных видов государственной деятельности. При этом рассматриваемый нормативно-правовой акт содержит в ст. 2, на наш взгляд, не вполне удачную законодательную оговорку о том, что общественный контроль за деятельностью в отдельных сферах (в том числе и в области общественной безопасности и правопорядка) не входит в предмет его правового регулирования, а предусматривается соответствующими федеральными законами. В названии анализируемого закона употребляется термин «основы», что логично позволяет сделать предположение о распространении его действия на всю систему общественного контроля за деятельностью государства. Однако указанная оговорка входит в противоречие с самим названием законодательного акта. При этом обращение к ряду иных федеральных законов, согласно указанной оговорке, не позволяет сделать вывод о наличии полноценного правового механизма для установления и реализации социального контроля за правоохранительной деятельностью. К примеру, ранее проанализированный нами Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» не предусматривает каких-либо средств контроля со стороны граждан и общественных организаций по отношению к органам правоохраны, термин «контроль» в нем даже и не упоминается.

Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) содержит всего лишь одну статью по данному вопросу, которая так и называется — «Общественный контроль за деятельностью полиции». В рамках ст. 50 закона «О полиции» в весьма краткой форме задекларировано право граждан и общественных объединений на осуществление контроля за деятельностью полиции. Пункт 2 данной статьи гласит, что Общественная палата Российской Федерации осуществляет соответствующий контроль согласно Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. Пункт 3 все той же статьи в отношении деятельности наблюдательных комиссий и их членов по контролю за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания включает отсылку к Федеральному закону «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. В отношении же общественных советов, образуемых при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, закон определяет, что они осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

Таким образом, имеет место своеобразный замкнутый круг из целого ряда законодательных отсылок, а сам механизм социального контроля за деятельностью правоохранительных органов в итоге ни в одном из упомянутых нормативно-правовых актов должным образом не установлен. Возникает закономерный вопрос: для чего в системе нормативно-правовых актов имеется целый ряд законов по одной и той же проблеме, которая в итоге так и остается нерешенной?! Одним из ответов может выступать предположение о невыгодности наличия четко прописанного законодательного механизма контроля правоохранительной деятельности для самого государства, государственных служащих. Рано или поздно цепочка законодательных отсылок приводит нас к подзаконному акту, издаваемому государственным органом, контроль за которым и должен осуществляться со стороны гражданского общества, или к законодательной формуле, в соответствии с которой орган государственной власти, подлежащий контролю, сам формирует определенным образом тот или иной общественный наблюдательный совет, комиссию или дает согласие на создание или регистрацию соответствующего общественного объединения правоохранительной направленности. Например, п. 6 ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает положение, согласно которому требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации, а сам состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по формальному согласованию все с тем же советом Общественной палаты Российской Федерации, которая, в свою очередь, сформирована не без участия органов государственной власти.

В этой связи встает еще один острый вопрос: так кто же и кого контролирует — гражданское общество государственную власть или, наоборот, государство следит за обществом? В настоящем виде социальный контроль за деятельностью правоохранительных органов в Российской Федерации на законодательном уровне даже с учетом последних нововведений по-прежнему является неполноценным и, более того, страдает целым рядом новых «болезней» — дублированием нормативных предписаний, их излишней абстрактностью, отсутствием реальных правовых механизмов реализации в виде конкретных прав для структур гражданского общества и не менее конкретных обязанностей подвергаться социальному контролю для правоохранительных органов, необеспеченностью мерами юридической

ответственности за уклонение от проведения подобного контроля и (или) нереагирование на его результаты для органов государственной и муниципальной власти.

В связи с этим в ближайшее время вряд ли будут выполнены задачи, продекларированные в ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а именно: повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Большинство прав, установленных для субъектов общественного контроля, к которым относятся Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и др., уже существуют и закреплены принятыми ранее законодательными актами. Например, в числе таких прав право на обращение в государственные органы в различных формах, на получение информации о деятельности органов государственной власти, возможность вносить предложения о совершенствовании их деятельности и т.п. Иные же полномочия общественных палат, советов, комиссий имеют преимущественно консультативно-совещательный характер в отношении соответствующих органов государственной и муниципальной власти, при которых они созданы. И вновь задаемся вопросом: как же возможна реализация действенного контроля одного субъекта в отношении другого с помощью лишь одного инструмента, а именно совета или консультации? Консультирование, совещание и контроль за деятельностью являются совершенно отличными друг от друга средствами правоохранительной политики.

При этом полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля и вовсе не прописаны в законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В ст. 15 данного закона есть лишь отсылка к иным неконкретизированным нормативно-правовым актам федерального, регионального и муниципального уровня, принятие которых планируется в будущем, и, скорее всего, они будут носить столь же абстрактный характер, что в конечном счете опять-таки вряд ли оправданно, эффективно и социально полезно. Не прописаны в законе и права общественного инспектора. Как следствие, нет в нем и соответствующих обязанностей государственных органов по содействию ему в проведении над-

лежащей общественной проверки, ответственности за непредоставление ему необходимой информации и документации.

Еще одним пробелом рассматриваемого закона выступает отсутствие ряда норм в институте общественной экспертизы. Так, в ст. 22 закона установлено, что проведение общественной экспертизы является обязательным в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов в случаях, установленных федеральными законами. Какими именно законодательными актами предусмотрены эти случаи, закон не поясняет. Кроме того, в п. 3 ст. 22 установлено положение, согласно которому общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Другими словами, получается, что основным инициатором общественной экспертизы тех или иных действий и актов государственной и муниципальной власти являются не граждане и их объединения, а сами государственные и муниципальные служащие. На наш взгляд, общая логика именно социального контроля в данном случае вовсе не прослеживается. Инициатором контроля выступает контролируемый субъект в отношении самого себя.

В завершение всех проблем закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит всего лишь одну статью — ст. 27 — об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле. В рамках данной статьи не предусмотрено каких-либо конкретных мер и средств юридической ответственности для органов государственной и муниципальной власти за нарушение норм анализируемого законодательного акта. Вместо этого содержится все та же отсылка к действующему законодательству. Таким образом, формально на законодательном уровне получили закрепление правовые основы социального контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти, а на деле каких-либо действенных правовых механизмов его реализации по-прежнему не установлено. В последние годы можно констатировать появление в законотворческой практике таких тенденций, как декларативность вновь принимаемых законов, их излишняя абстрактность, необеспеченность должным юридическим инструментарием. При этом вряд ли все подобные случаи можно списать на пресловутую правотворческую ошибку.

В деле совершенствования правоохранительной деятельности и проводимой соответствующей правоохранительной политики ряд исследователей и практических работников определенную надежду возлагают на принятый не так давно в первом чтении проект Федерального закона «Об

основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» № 421465-6 (редакция, принятая ГД ФС РФ в первом чтении 12 марта 2014 г.). Ранее в юридической литературе вполне убедительно были изложены аргументы за необходимость разработки и принятия подобного законодательного акта [15–19].

В современных условиях подобная правотворческая новация представляется необходимой и оправданной. Потребность в определении общих концептуальных правовых начал построения и функционирования системы профилактики правонарушений назрела достаточно давно, на что неоднократно обращалось внимание в юридической литературе. Предлагаемый законопроект имеет ряд положительных моментов, несет в себе определенный позитивный заряд для разворота вектора правоохранительной политики от чисто «полицейской», карательной функции в сторону профилактики правонарушений, устранения и (или) минимизации действия причин и условий их совершения. Однако и в содержании проекта данного закона имеются пробелы, неточности, отдельные положения декларативны.

Вызывает возражения невключение в круг субъектов профилактики правонарушений общественных организаций и других структур гражданского общества, а также граждан. Статья 2 законопроекта относит к их числу лишь федеральные органы исполнительной власти, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, реализующие права в сфере профилактики правонарушений. На наш взгляд, в действиях законодателя прослеживается определенная непоследовательность. Целый ряд проанализированных нами ранее нормативно-правовых актов хоть и формально, но провозглашает в качестве приоритета правоохранительной деятельности установление общественного контроля за ходом ее осуществления и дальнейшего совершенствования. В связи с этим было бы логичным увидеть продолжение данной линии и в законопроекте об основах системы профилактики правонарушений, что особенно важно в свете невозможности ее полноценного функционирования исключительно в рамках государственного управления. Профилактика правонарушений должна носить комплексный характер, охватывать различные сферы и срезы общественной жизни в целях системного устранения причин и условий совершения противоправных деяний.

Социальный же контроль представляет собой одну из центральных подсистем профилактической деятельности, ибо позволяет осуществлять предупреждение правонарушений внутри самой правоохранительной системы, которая в Российской Федерации, как известно, страдает тяжелым «недугом» —

системной и всеохватной коррупцией. При этом именно участие граждан, семьи, трудового коллектива, общественных объединений в целом ряде профилактических мер позволяет действительно сделать их системными и эффективными.

В ст. 4 законопроекта, на наш взгляд, неудачно сформулированы отдельные задачи профилактики. Фактически порой обозначены не задачи, а отдельные средства профилактической работы. Например, таковыми являются: оказание правовой и психологической помощи потерпевшим от правонарушений, повышение уровня грамотности и правосознания граждан. Основная задача профилактики — это нейтрализация причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Важным позитивным моментом считаем установление в ст. 6 рассматриваемого законопроекта проведения и совершенствования государственной политики в данной сфере в качестве одних из основных направлений деятельности субъектов профилактики. Однако представляется необходимым уточнить, что речь должна идти именно о такой разновидности правовой политики, как правоохранительная политика государства. Совершенствование системы средств профилактики правонарушений должно выступать одним из наиболее приоритетных направлений современной правоохранительной политики в Российской Федерации. При этом следует отметить, что данной проблеме в юридической литературе и на практике не уделяется необходимого внимания. Имеет место своеобразный пробел в решении вопросов стратегического развития всей правовой системы России и ее отдельных частей. Определенные шаги в данном направлении делает коллектив Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук. Так, группой исследователей уже не один год проводится и находит выражение в публикациях работа по созданию единого комплекса доктринальных концептуальных документов в области правовой политики [20–24].

По своей сути некоторые направления, выделенные авторами законопроекта (ст. 6), представляют собой отдельные задачи, что вносит в документ определенную неточность. К примеру, повышение эффективности взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и уровня доверия граждан к государственным и муниципальным органам есть некий ориентир, к достижению которого необходимо стремиться, а не собственно конкретное направление профилактической деятельности.

В качестве основного недостатка обсуждаемого проекта законодательного акта полагаем ставку его разработчиков на создание различного рода комиссий как центрального звена в профилактике правонарушений. Однако данный шаг

далеко не нов. В настоящий момент уже действует значительное число различного рода комиссий при тех или иных органах исполнительной государственной власти. При этом результат их деятельности вполне очевиден, о нем свидетельствует неутешительная статистика совершаемых в обществе правонарушений.

Участию граждан в профилактике правонарушений закон отводит весьма скромное место. Данному вопросу посвящена одна-единственная статья — ст. 10. Положения статьи носят самый общий декларативный характер, каких-либо реальных правовых механизмов участия гражданского общества в профилактической деятельности она не предусматривает. Пункт 4 ст. 10 законопроекта гласит, что граждане в установленном законодательством Российской Федерации порядке могут создавать общественные объединения, уставные цели и задачи которых предусматривают оказание помощи правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Выскажем по этому поводу следующие критические замечания. Во-первых, такое право граждан уже установлено действующим законодательством, его простое дублирование без конкретизации и развития излишне. Во-вторых, участие граждан в профилактической работе не должно быть сведено лишь к оказанию ими помощи правоохранительным органам. Важнейшей частью профилактики следует обозначить именно общественный контроль за самой правоохранительной деятельностью, а также выдвижение гражданами и их объединениями предложений по совершенствованию правоохранительной системы. Повторимся: ошибкой является невключение граждан и общественных объединений в число субъектов профилактики, низведение их роли в противодействии росту числа правонарушений лишь до пассивного участия в качестве помощников правоохранительных органов. Подобная позиция представляется нам в корне неверной, ибо не позволяет сменить вектор в осуществлении правоохранительной политики с полицейско-карательного на профилактико-предупредительный. Полагаем, что именно гражданское общество должно играть ведущую роль в контроле за правоохранительной деятельностью, быть активным субъектом правоохраны и одним из ведущих разработчиков стратегии ее дальнейшего совершенствования. Без учета этих положений всякая система профилактики правонарушений будет заведомо ущербной, неполноценной и неэффективной.

Еще одной неточностью законопроекта выступает позиционирование в ст. 13 правового просвещения, правового информирования граждан, проведения профилактической беседы, предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, представления об устранении

причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, осуществления профилактического учета и профилактического контроля, социальной адаптации и реабилитации в качестве форм профилактического воздействия. На наш взгляд, в данном случае речь идет об отдельных средствах профилактической деятельности. Профилактика же в целом может иметь правовые и организационные формы своего осуществления, которые целесообразно подразделять на соответствующие виды.

Наиболее значимыми профилактическими средствами нам видятся именно социальная адаптация и реабилитация определенных категорий граждан в целях предотвращения совершения ими в будущем противоправных деяний. Однако авторы законопроекта отвели данным инструментам всего две статьи (ст. 20 и 21), которых явно недостаточно для установления полноценного правового механизма их реализации. Речь идет о весьма сложных комплексных средствах профилактической работы, которые нуждаются в принятии самостоятельных нормативно-правовых актов.

К числу достоинств проекта законодательного акта об основах системы профилактики правонарушений можно отнести упоминание в ст. 22 о том, что основу функционирования такой системы должны составлять государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы и ведомственные целевые программы профилактики правонарушений. Без стратегического планирования столь сложного вида деятельности, как профилактика правонарушений, без соответствующего организационно-материального и информационного сопровождения она становится в принципе просто невозможной. Однако, по нашему мнению, указанные программы должны быть разработаны на основе некоего первичного доктринального документа, который установил бы для них ряд общих системных принципов. Подобным документом могла бы выступить Концепция правоохранительной политики РФ, как общая стратегия развития всей правоохранительной системы России в целом.

В деле совершенствования системы профилактики правонарушений, на наш взгляд, следует учитывать опыт ряда зарубежных стран. К примеру, в Великобритании, США, Канаде, Германии, Индии, Австралии на постоянной основе разрабатываются и действуют программы профилактики правонарушений с использованием системы средств организации социальной среды. Так, одной из наиболее продуктивных программ подобного типа является система профилактических мер «Разбитые окна», успешно применяемая в США и ряде других государств.

Рассматриваемые концепции разрабатываются на научной основе с использованием новейших психофизиологических знаний и проведением ряда

научных экспериментов. Главная цель подобных программ — устранение негативных факторов социальной среды, способствующих совершению правонарушений на определенной локальной территории. В качестве научной основы концепций профилактики правонарушений избран тезис: условия общественной жизни существенно влияют на уровень преступности [25].

Акцент во многих зарубежных странах сделан именно на превенцию правонарушений, что предполагает осуществление комплекса мероприятий по приведению наиболее криминогенных территорий в порядок. При этом полиция играет роль организующего звена, привлекает к совместной работе различного рода социальные службы, общественные организации, инициативных представителей местного населения. Приоритетной задачей является надлежащее обустройство данной территории, создание на ней более комфортных и безопасных условий для проживания.

Концепция «разбитых окон» стала прообразом целого направления в профилактике правонарушений, когда приоритет имеет превенция преступности через организацию окружающей социальной действительности. При этом необходимо обеспечить улучшение условий проживания населения на определенной территории и организовать ее эффективное использование, что и приведет, в свою очередь, к снижению уровня преступности, страха населения перед ней и повысит в итоге качество жизни [26].

Кроме того, во многих странах мира широко применяются методики профилактики правонарушений, построенные на мотивировании населения к сотрудничеству с правоохранительными органами. Одной из типовых программ данного вида является концепция «Остановим преступность», предполагающая использование следующих основных средств: ее информационная поддержка в СМИ с детальным освещением условий оказания содействия гражданами правоохранительным органам в деле раскрытия преступлений; система премиального вознаграждения граждан за оказание подобного содействия.

Вызывает интерес и накопленный позитивный опыт реализации департаментом юстиции США программы «Очисть и посеи», основанной на межведомственном взаимодействии в решении задач по профилактике правонарушений [27]. Основная цель данной программы заключается в социальном развитии отдельной локальной территории, обеспечении безопасной окружающей среды. В реализации программы участвуют полиция и иные правоохранительные органы, представители бизнес-сообщества, социальные работники, местные жители. На различных территориях в США действует несколько десятков подобных программ, большинство из них заработало в конце прошлого — начале нынешнего столетия. При этом первоначальный положительный опыт, накопленный к данному моменту, уже

описан в зарубежной литературе [28] и заслуживает самого пристального внимания.

Сходные программы разработаны и успешно реализуются в Великобритании. Задачи по их финансированию и контролю за их реализацией возложены на органы местного самоуправления. Концепция содержит следующие инструменты: методические рекомендации, разработанные правоохранительными органами для населения, о принятии мер по повышению безопасности жилища; проведение опроса местных жителей по поводу жалоб и недостатков в отношении обеспечения их имущественной безопасности; обеспечение участия общественных организаций в работе комиссий по профилактике правонарушений; меры информационной пропаганды реализуемых мероприятий [28, р. 45]. Отдельные зарубежные авторы позиционируют подобные программы как своеобразные общественные движения по аналогии с экологическим движением [29, р. 220].

В рамках данной статьи не представляется возможным охватить все достоинства и недостатки законодательной базы, регламентирующей формирование и действие системы профилактики правонарушений и общественного контроля как составных частей правоохранительной политики. Нами предпринята лишь попытка общего анализа наиболее острых проблем правовой формализации рассматриваемых институтов и стратегии их дальнейшего развития. В целом же приходится констатировать, что в настоящий момент коренного изменения в превращении института социального контроля в действенный ресурс системы профилактики правонарушений и инструмент правоохранительной политики в Российской Федерации не происходит, что во многом обусловлено как дефектами самого законодательства и правоприменительной практики, так и пробелами в научной юридической литературе, в которой по настоящее время не уделяется должного внимания вопросам стратегического планирования развития систем социального контроля и профилактики правонарушений в рамках правоохранительной деятельности в самом широком ее понимании, опирающемся на тезис о значительной активной роли институтов гражданского общества в данном процессе.

## **Bibliography**

1. Gavrilov A.M. Privlechenie naseleniya k uchastiyu v bor'be s prestupnost'yu. Kand. Diss. [Involving the community in counter-crime work. Cand. Diss.]. Saratov, 2004. 215 p.

2. Grosheva I.A. Specific features of the legislative support of public control in Russia. *Sovershenstvovanie deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu v sovremennykh usloviyakh. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 1–2 noyabrya 2013 g.* [Improving the counter-crime work of the law enforcement agencies in contemporary conditions. Materials of International Science and Practice Conference, November, 1–2 2013]. Tyumen State Academy of World Economy, Management and Law Publ., 2013, iss. 10, pt. 1, pp. 61–65. (In Russian).

3. Eles'kin M.V. The correlation between the criminal executive and social control and their role in crime prevention in penitentiary institutions (PI). *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie = Correctional system: law, economics, management*, 2009, no. 2, pp. 9–13. (In Russian).

4. Ziyadova D.Z. Social control and crime prevention. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2008, no. 5, pp. 28–30. (In Russian).

5. Luneev V.V. Deepening the social control over crime as one of the prerequisites of resolving socio-economic issues: materials of a Round Table. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1999, no. 9, pp. 60–86. (In Russian).

6. Malkov V.D. The theoretical, legal and organizational issues in the work of law enforcement agencies to prevent crimes and other offenses. *Obshchestvo i pravo = Society and law*, 2008, no. 3, pp. 175–182. (In Russian).

7. Neka L.I. Prevention of crimes committed by minors and social control over crime growth. *Voprosy yuvenal'noi yustitsii = Issues of Juvenile Justice*, 2006, no. 4, pp. 9–11. (In Russian).

8. Nechevin N.D. Legal regulation of citizens' participation in sustaining order in the contemporary period. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2005, no. 7, pp. 42–45. (In Russian).

9. Piletskaya E.N. The role of social institutions in crime prevention among minors in Kazakhstan. *Yuridicheskaya psikhologiya = Legal psychology*, 2009, no. 2, pp. 47–48. (In Russian).

10. Suleimanova S.T. To the issue of social control over underage crimes. *Voprosy yuvenal'noi yustitsii = Issues of Juvenile Justice*, 2009, no. 2, pp. 7–8. (In Russian).

11. Bondar' N.Yu. The legal status of society in the system of social control over the work of state power authorities in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State authority and local governments*, 2009, no. 3, pp. 3–7. (In Russian).

12. Dreisler I.S. On the correlation between state and public control as a guarantee of socialist justice. *Problemy sotsialisticheskoi zakonnosti na sovremennom etape razvitiya Sovetskogo gosudarstva* [The issues of socialist justice

at the present stage of the Soviet state's development]. Kharkov, 1968, pp. 35–37. (In Russian).

13. Rumyantseva V.G. Social control within the framework of legal realities of contemporary Russia. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2006, no. 7, pp. 9–11. (In Russian).

14. Shorina E.V. *Kontrol' za deyatel'nost'yu organov gosudarstvennogo upravleniya v SSSR [Control over the work of governmental authorities in the USSR]*. Moscow, Nauka Publ., 1981. 301 p.

15. Avdeiko A.G., Moskvina G.K. On some issues of legal support of the state crime prevention system in the Russian Federation. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2008, no. 9, pp. 32–41. (In Russian).

16. Vasil'ev F.P., Dultsev M.V., Tabarin S.V., Dugenets D.A. On draft Federal Law «On the Basics of the State System of Crime Prevention in the Russian Federation». *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2011, no. 2, pp. 24–26. (In Russian).

17. Vasil'kov D.S. Legislative basics of crime prevention. *Zakonnost' = Legality*, 2013, no. 5, pp. 37–40. (In Russian).

18. Moskvina G.K. On the necessity of a Federal Law «On the Federal System of Crime Prevention in the Russian Federation». *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2010, no. 5, pp. 3–8. (In Russian).

19. Spasennikov B.A. To discussing the draft law «On the Basics of the State System of Crime Prevention in the Russian Federation». *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2011, no. 11, pp. 54–56. (In Russian).

20. Mal'ko A.V., Mazurenko A.P. (eds). *Kontseptsiya pravotvorcheskoi politiki v Rossiiskoi Federatsii (proekt) [The concept of lawmaking policy in the Russian Federation (project)]*. Moscow Humanitarian-Economic Institute Publ., 2011. 34 p.

21. Mal'ko A.V. (ed.). *Kontseptsiya pravookhranitel'noi politiki v Rossiiskoi Federatsii (proekt) [The concept of law enforcement policy in the Russian Federation (project)]*. Saratov State Law Academy Publ., 2012. 32 p.

22. Mal'ko A.V. (ed.). *Kontseptsiya pravozashchitnoi politiki v Rossiiskoi Federatsii (proekt) [The concept of human rights policy in the Russian Federation (project)]*. Ul'yanovsk State Pedagogical University named after I.N. Ul'yanov Publ., 2014. 56 p.

23. Mal'ko A.V. (ed.). *Proekt kontseptsii antikorrupsionnoi politiki v Rossiiskoi Federatsii [The project of the anti-corruption policy concept in the Russian Federation]*. Saratov State Academy of Law Publ., 2007. 42 p.

24. Mal'ko A.V. (ed.). Proekt kontseptsii pravovoi politiki v Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda [The project of the legal policy concept in the Russian Federation till 2020]. Saratov state Academy of Law Publ., 2010. 38 p.
25. Ashcroft J. The Weed and Seed Strategy / J. Ashcroft, D.J. Daniels, S.E. Rickman. — Washington, 1995.
26. Fleissner D. Crime Prevention Through Environmental Design and Community Policing / D. Fleissner, F. Heinzelmann. — Washington : NIJ, 1996.
27. South N. Privatizing Policing in European Market: Some Issues for Theory, Policy and Research / N. South // European sociological review. — 1994. — Vol. 10, № 3. — P. 219–222.
28. Weed and Seed Strategy to Combat Crime and Disorder: Summary Highlights // Journal of criminal justice. — 2001. — Vol. 13, № 6. — P. 234–237.
29. Wilson J.Q. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety / J.Q. Wilson, G. Kelling // Atlantic Monthly. — 1982. — March.