

М. А. Городецкая,
магистр юридических наук
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИЕРАРХИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Введение. В 2014 году был принят второй по счету закон, устанавливающий правовые основы деятельности по профилактике правонарушений, — Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 года № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [1]. Несмотря на сходную структуру с действовавшим до него Законом Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 453-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (далее — Закон № 453-3), новый закон содержит и существенные отличия в правовом регулировании соответствующих общественных отношений.

Основная часть. Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 года № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (далее — Закон № 122-3) — единственный нормативный правовой акт, определяющий основы профилактической деятельности в Республике Беларусь: принципы правового регулирования и деятельности по профилактике правонарушений, понятия «профилактики правонарушений», «профилактического мероприятия», «индивидуальной профилактики правонарушений», «общей профилактики правонарушений», перечень субъектов профилактики правонарушений и общие вопросы координации их деятельности, порядок утверждения государственных программ по борьбе с преступностью и коррупцией и требования к содержанию региональных программ по борьбе с преступностью, полномочия субъектов при осуществлении профилактики правонарушений, меры общей и индивидуальной профилактики.

Закон № 122-3 ст. 2 определяет сферу действия закона о профилактике, указанная норма является новеллой действующего закона о профилактике. В соответствии со ст. 2 Закон № 122-3 «регулирует общественные отношения, возникающие при осуществлении профилактики правонарушений, если иное не предусмотрено частью второй настоящей статьи» [1]. Согласно ч. 2 ст. 2 Закона № 122-3, «профилактика правонарушений при ведении уголовного и административного процессов, исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности осуществляется в соответствии с другими законодательными актами» [1]. И далее: «профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 31 мая 2003 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», настоящим Законом и другими актами законодательства. Граждане принимают участие в деятельности по профилактике правонарушений в соответствии с Законом Республики Беларусь от 26 июня 2003 года «Об участии граждан в охране правопорядка», настоящим законом и другими актами законодательства» [1].

Комплексный анализ ч. 1 и 2 ст. 2 Закона № 122-3 позволяет заключить, что указанные нормы направлены на конкретизацию предмета правового регулирования. Указав, что «профилактика правонарушений при ведении уголовного и административного процессов, исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности осуществляется в соответствии с другими законодательными актами», законодатель, в сущности, справедливо отмечает, что Закон № 122-3 направлен на регулирование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления криминологической профилактики. Предпринятая отечественным законодателем попытка разграничить сферу действия рассматриваемого Закона № 122-3 с иными нормативными актами, регулирующими сходные общественные отношения, по нашему мнению, является важным шагом на пути формирования и развития криминологического (профилактического) законодательства, основу которого составляет указанный выше Закон. Вместе с тем закрепленный в ст. 2 Закона № 122-3 подход, как нам представляется, не в полной мере соответствует требованиям обеспечения целостности, системности и непротиворечивости законодательства.

Так, В. В. Коляго и О. Г. Каразей, исследуя положения Закона № 122-3 на предмет появления в нем нормы о сфере действия названного закона, пишут: «в Законе 2008 года (имеется в виду ранее действовавший закон о профилактике) норма, определяющая сферу действия данного законодательного акта, отсутствовала, в связи, с чем в правоприменительной практике возникал ряд проблем, на устранение которых направлена комментируемая норма» [2]. В целом появление нормы о сфере действия Закона № 122-3 учеными оценивается положительно.

В преамбуле Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 453-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (далее — Закон № 453-3) предусматривалось, что указанный закон устанавливал правовые и организационные основы деятельности по профилактике правонарушений и закреплял основные формы участия государственных органов (организаций), иных организаций и граждан в осуществлении этой деятельности. В свою очередь А. И. Лукашов и О. Г. Лукашова, исследуя изменения в правовом регулировании профилактики правонарушений по данному вопросу, справедливо отмечают, что

отсутствие нормы о сфере применения закона в Законе № 453-З в совокупности с положениями преамбулы названного закона давало основания для признания последнего «базовым законом для иных актов законодательства, в которых решались вопросы профилактики правонарушений» [3, с. 24]. По справедливому мнению ученых, «не включив приведенные положения в Закон № 122-З (имеется ввиду преамбула Закона № 453-З, не нашедшая отражения в Законе № 122-З), введя в него ранее не известные нормы о сфере действия этого Закона (ст. 2 Закона № 122-З), подлежащие применению в системном единстве с нормами ст. 3 Закона № 122-З (“Законодательство в сфере профилактики правонарушений”), законодатель понизил его статус до уровня одного из актов законодательства» [3, с. 24].

Действительно, включение в ст. 2 положений, содержащихся в ч. 3 и 4 Закона № 122-З вызывает возражения. В силу нормативно обозначенного предмета правового регулирования Закон Республики Беларусь от 31 мая 2003 года №200-З «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и Закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 года № 214-З «Об участии граждан в охране правопорядка» также относятся к сфере криминологической профилактики — криминологическим нормативным правовым актам. В свете сказанного положения нормативного правового акта, определяющего основы всей деятельности по профилактике правонарушений в стране должны быть обязательны для применения при осуществлении профилактики правонарушений, совершенных, к примеру, несовершеннолетними гражданами.

Отстаивая позицию в пользу нынешней редакции ст. 2 Закона № 122-З, В. В. Коляго и О. Г. Каразей пишут, что именно в ст. 5 Закона № 200-З, а не в Законе № 122-З определяются основания проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних. Отмечая справедливость положения, закрепленного ч. 4 ст. 2 Закона № 122-З, ученые указывают, что Закон № 214-З, закрепляющий положения об участии граждан в охране правопорядка, направлен на регулирование совсем иных общественных отношений [2].

Такая позиция нам представляется спорной, в силу того, что основы участия граждан в профилактике правонарушений заложены в ст. 5 Закона № 122-З, в соответствии с которой советы общественных пунктов охраны правопорядка и добровольные дружины отнесены к субъектам профилактики правонарушений, в отдельных статьях Закона № 122-З определены основные полномочия субъектов профилактики в соответствующей сфере.

Законом № 122-З вносятся изменения и дополнения в Закон № 214-З, в частности, нормы о деятельности советов общественных пунктов, содержащиеся ранее в Законе № 453-З, вводятся в Закон № 214-З. Вместе с тем формальное исключение из структуры Закона № 122-З положений о деятельности общественных формирований и включение в его содержание нормы, содержащейся в ч. 4. ст. 2, привело к необоснованному понижению юридической силы Закона № 122-З по отношению к Закону № 214-З.

С учетом изложенного следует отметить, что неясным остался вопрос о взаимодействии с Законом № 122-З нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений в сфере борьбы с коррупцией, организованной преступностью, терроризмом, экстремизмом и др., и также относящихся к сфере криминологической профилактики. На законодательном уровне предупреждение названных видов преступности давно выделено в самостоятельные направления правоохранительной деятельности, однако сказанное не подменяет необходимости в определении системных свойств между названными нормативными правовыми актами.

Заключение. По нашему мнению, в целях исключения образовавшейся коллизии следует внести следующие изменения и дополнения в Закон № 122-З: 1) исключить ч. 3 и ч. ст. 2 Закона № 122-З; 2) дополнить ст. 3 Закона № 122-З ч. 3 и изложить ее в следующей редакции: «Если законодательными актами установлены особенности осуществления профилактики правонарушений, то положения настоящего Закона применяются с учетом изъятий, установленных законодательными актами».

Указанное позволит «вернуть» Закону № 122-З его базовый статус по отношению к иным нормативным правовым актам, регламентирующим вопросы профилактики преступлений и правонарушений, будет способствовать установлению единой государственной политики в области профилактики преступлений и правонарушений (криминологической).

Список источников

1. Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 122-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 июля 2016 г. № 401-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 21.07.2016, 2/2399.
2. Коляго, В. В. Комментарий к Закону Республики Беларусь от 04.01.2014 №122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [Электронный ресурс] / В. В. Коляго, О. Г. Каразей // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
3. Лукашов, А. И. Профилактика правонарушений : новые подходы или косметические правки? / А. И. Лукашов, О. Г. Лукашова // Юрид. мир. — № 4. — 2014. — С. 23—30.