

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет
Юридический институт)
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой ПДиНБ,
доцент, д.ю.н.

_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Административно - правовые меры профилактики правонарушений

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО « ЮУрГУ » (НИУ) – 40.05.02.2018.139.ВКР

Руководитель работы
доцент кафедры ПДиНБ, к.ю.н..

_____ А.А. Шмидт
« ____ » _____ 2018 г.

Автор работы
Студентка группы № Ю-516

_____ Я.А. Дущанова
« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер
специалист по УМР кафедры
ПДиНБ

_____ О.И.Стороженко
« ____ » _____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Дущанова Я.А. Выпускная квалификационная работа « Административно - правовые меры профилактики правонарушений » - Челябинск ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ), гр. Ю - 516 , 2018. - 75 с. библиогр. список – 61 наим.

Тема выпускной квалификационной работы – административно-правовые меры профилактики правонарушений. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что борьба с административными правонарушениями является одним из важных направлений деятельности органов государственной власти. О повышенном интересе к теме свидетельствуют средства массовой информации. В то же время , очевидно, что правонарушения ликвидировать нельзя, но необходимо минимизировать, устранять общественно вредные последствия правопорядка выявлять и принимать меры к устранению причин и условий противоправного поведения. Вследствие этого, наряду с другими задачами, направленными на борьбу с правонарушениями существенным является их предупреждение, то есть профилактика правонарушений .

Объектом выпускной работы являются общественные отношения, возникающие в ходе реализации административных мер профилактики правонарушений.

Предметом исследования выпускной квалификационной работы составляют системы административно-правовых мер, имеющих своей целью профилактику правонарушений.

Цель данной работы заключается в исследовании административно-правовых мер профилактики правонарушений.

Исходя из цели работы, задачами являются:

– Изучить понятие, значение и сущность профилактики правонарушений;

- Изучить систему мер профилактики правонарушений в российском законодательстве;
- Раскрыть деятельность органов внутренних дел по профилактике административных правонарушений;
- Изучить зарубежный опыт профилактики правонарушений.
- Сделать выводы по итогам работы.

Для решения поставленных задач были использованы общенаучные познания (анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция), а также специальные методы - системного анализа административного законодательства, структурный и формально-юридический методы исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ.....	10
1.1 Понятие, значение и сущность профилактики правонарушений.....	10
1.2 Система мер профилактики правонарушений в российском законодательстве.....	18
1.3 История развития административного законодательства, регламентирующего вопросы профилактики правонарушений.....	29
2 ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	40
2.1 Содержание административной деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений.....	40
2.2 Зарубежный опыт деятельности полиции в сфере профилактики правонарушений.....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что борьба с административными правонарушениями является одним из важных направлений деятельности органов государственной власти. О повышенном интересе к теме свидетельствуют средства массовой информации. В то же время, очевидно, что правонарушения ликвидировать нельзя, но необходимо минимизировать, устранять общественно вредные последствия правопорядка выявлять и принимать меры к устранению причин и условий противоправного поведения. Вследствие этого, наряду с другими задачами, направленными на борьбу с правонарушениями существенным является их предупреждение, то есть профилактика правонарушений.

Вопросы профилактики и правонарушений непосредственно связаны с уголовно и административно правовой политикой государства. Решение должно быть направлено на поиск наилучшего взаимодействия уголовно - правовых и административных мер по предупреждения преступлений и административных правонарушений.

По данным федеральной государственной службы статистики, опубликованной на официальном сайте, за последние пять лет наблюдается регрессия по количеству зарегистрированных административных правонарушений. Так, в 2013 год было зафиксировано 28,2 тыс., в 2014г. 28,4 тыс., в 2015г. 26,7 тыс., в 2016 г. 22 тыс., в 2017г. 21 тыс. правонарушений¹.

Административное право обладает довольно широким набором мер противодействия профилактики правонарушений. Условно все эти способы можно разделить на три группы: первая группа «предкриминальных» мер, к которым относятся меры административно-правового предупреждения преступности; вторая группа представлена мерами административной

¹http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/i/ (дата обращения 6.05.2018)

ответственности, целью которых также является превенция совершения новых административных правонарушений; третья группа мер применяется на после криминальном этапе и представлена системой административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, с целью предупреждения совершения указанными лицами новых преступлений и других правонарушений.

Вопросы профилактики административных правонарушений, административно - правового регулирования деятельности органов внутренних дел постоянно находятся в центре внимания разных ученых.

Исследованию указанных проблем посвящены научные труды таких отечественных ученых как А. Б. Агапов, Г. В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, С.Н. Бочаров, И.И. Веремеенко, Е.Б. Козлова, и других ученых-юристов.

Некоторые вопросы профилактики правонарушений, выполняемой подразделениями полиции исследовались в работах ученых административистов И. И. Веремеенко, И. Л. Дегтярев, Е. В. Додина, И. Н. Зубова, А.П. Корнеева, Л.Л. Попова, Ю.П. Соловья , А.П. Шергина и др.

Объектом выпускной работы являются общественные отношения, возникающие в ходе реализации административных мер профилактики правонарушений.

Предметом исследования выпускной квалификационной работы составляют правовые нормы устанавливающие систему административно-правовых мер, имеющих своей целью профилактику правонарушений.

Цель данной работы заключается в исследовании административно-правовых мер профилактики правонарушений.

Исходя из цели работы, задачами являются:

– просмотреть понятие, значение и сущность профилактики правонарушений;

- дать оценку системы мер профилактики правонарушений в российском законодательстве;
- определить исторические этапы развития административного законодательства, регламентирующего вопросы профилактики;
- просмотреть разделы и методы административной деятельности органов внутренних дел по профилактике административных правонарушений;
- обобщить зарубежный опыт профилактики правонарушений.

Для решения поставленных задач в выпускной квалификационной работе были использованы общенаучные методы познания (анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция), а также специальные методы - системного анализа административного законодательства, структурный и формально-юридический методы исследования.

Работа состоит из введения, двух глав, каждая из которых поделена на пункты, заключения и списка использованных источников.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

1.1 Понятие, значение и сущность профилактики правонарушений

Обобщенно профилактика административных правонарушений – это прежде всего воздействие на их причины, выявление правонарушителей и оказание на них предупредительного воздействия. Тысячелетия человеческой истории показали, что покончить с преступностью и даже с менее опасными проступками невозможно, что они также естественны, как болезнь и смерть¹. Поэтому человечество обречено на преступность и мелкие правонарушения. Следует исходить из истины, что их полностью искоренить невозможно. Ее следует лишь удержать в определенных рамках, не давая захлестнуть общество, на некоем цивилизованном уровне.

В сфере борьбы с правонарушениями используется несколько терминов:

1. Профилактика, т.е. воздействие на причины правонарушения и условия, способствующие им. Это наиболее важный уровень борьбы за общественный порядок, поскольку в этом случае оказывается воздействие на сами криминогенные факторы, т.е. на факторы, порождающие совершение правонарушений. Следовательно, это наиболее гуманный способ борьбы. Профилактика есть общая концепция противостояния преступности и мелким правонарушениям.

2. Предотвращение административных правонарушений, т.е. недопущение их совершения на стадии планирования и подготовки. Конечно, могут быть и такие случаи, когда человек лишь обдумывает, не делая никаких реальных шагов, совершение правонарушения, о чем становится

¹ Антонят Ю.М. Криминалогия и административная юрисдикция полиции: учеб.пособие для студентов вузов, обучающимся по юридической специальности / Ю.М.Антонян, Н.Д.Эриашвили и др.–2-е издание., перераб. и доп. – М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право.– 2015.– С.16.

известно кому-то, и принятие мер по недопущению реализации обдумываемых действий следует считать деятельностью по предотвращению правонарушений.

3. Пресечение совершаемых правонарушений, т.е. недопущение дальнейшего противоправного поведения. При применении мер пресечения совершения правонарушений лица, которые уже совершают проступок, как правило, привлекаются к административной ответственности, хотя в некоторых случаях, специально предусмотренных законом, этого не происходит.

Значение профилактики наиболее явно проявляется в её этапах, в литературе выделяют несколько. В профилактике можно наблюдать действия, когда они реализуются в отношении каких-то людей, которые не совершили еще ничего противозаконного, когда только созданы условия, способные привести человека на путь совершения правонарушения. Здесь речь идет о ранней профилактике.

Ранняя профилактика – это когда имеются лишь внешние условия, которые могут привести к преступному или иному правонарушающему поведению. В связи с этим действия направлены на то, чтобы снять эти условия. Например, если подросток растет и воспитывается в неблагополучной семье, то воздействия, оказываемые на эту семью.

Можно говорить и еще об одном этапе профилактики это непосредственная профилактика. Непосредственная профилактика – это когда человек уже совершает аморальные проступки, административные правонарушения, т.е., образно говоря, находится на грани. Здесь тоже необходимо вмешательство для того, чтобы не допустить его перехода через указанную грань¹.

¹ Антонят Ю.М. Криминалогия и административная юрисдикция полиции: учеб.пособие для студентов вузов, обучающимся по юридической специальности / Ю.М.Антонян, Н.Д.Эриашвили и др.–2-е издание., перераб. и доп. – М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право.– 2015.– С.19.

Основными видами профилактики правонарушений являются общая и индивидуальная профилактика. Основное их отличие заключается в предмете, на который направлены эти два вида деятельности. Если предметом общей профилактики является все правонарушения, отдельные ее виды, причины и условия, ей способствующие, то предметом индивидуальной профилактики являются конкретные лица, склонные к совершению правонарушений и их совершающие, а также факторы, способствующие совершению конкретных правонарушений, толкающие лицо на совершение проступка.

Эти различия и определяют особенности деятельности как в сфере общей профилактики, так и в сфере индивидуальной профилактики.

Понятие «общая профилактика» означает, во-первых, что в ее реализации должны быть задействованы разнообразные субъекты, имеющие соответствующие полномочия и возможности в осуществлении мер политического, экономического, социального, культурного, медицинского, правоохранительного и иного характера, специально направленных на предупреждение отдельных видов и групп преступлений¹. Это органы законодательной и исполнительной власти, правоохранительные органы, органы социальной защиты населения, образования, медицины и другие государственные органы, муниципальные органы, трудовые и учебные коллективы, общественные организации, как правило, правоохранительной направленности, и граждане.

Во-вторых, общая профилактика означает, что меры общей профилактики адресованы всем гражданам, как право послушным для активизации их участия в профилактике правонарушений и защите от возможных преступных посягательств, так и тем, кто склонен к совершению правонарушений и преступлений, для переориентации их поведения,

¹ Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 53–59.

доведения до сознания всей пагубности и вредоносности его для государства, общества, окружающих и родственников.

В-третьих, она предполагает применение всех имеющихся в распоряжении субъектов общей профилактики мер, нацеленных на причины и условия, способствующие формированию криминально ориентированных личностей, возникновению и реализации мотивации на совершение преступлений, а также создающие криминогенные ситуации, провоцирующие на совершение преступлений¹.

Таким образом, общая профилактика правонарушений – это деятельность государственных, негосударственных органов, общественных организаций и их представителей по выявлению причин и условий правонарушений, видов и групп, разработке и реализации программ и планов мероприятий по их устранению либо нейтрализации действия, а также по оказанию воздействия на население с целью правового воспитания, формирования антикриминального общественного мнения, недопущения совершения административных правонарушений.

Целями общей профилактики в современных условиях следует считать сдерживание негативных тенденций правонарушений, снижение общественной опасности, сокращение отдельных видов и групп правонарушений, повышение правосознания населения, формирование его антикриминального общественного мнения, улучшение криминологической обстановки на определенной территории, объекте, обеспечение социально приемлемого уровня криминологической безопасности².

В задачах по достижению отмеченных целей необходимо указывать те направления, которые бы могли эффективно повлиять на причины и условия, способствующие негативным стремлениям к правонарушениям, повышению

¹ Атаманчук Г.В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. – 2013. – № 1. – С.97.

²Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2013. – № 2. – С.154.

ее общественной опасности, способствовали активизации профилактической деятельности всех субъектов этой деятельности, а особенно привлечению к этой работе общественности, граждан, улучшению правового, экономического, ресурсного и иного обеспечения, созданию атмосферы нетерпимости к любым криминальным проявлениям в обществе¹.

Таким образом задачи, вытекающие из целей общей профилактики, сводятся к следующим:

- выявление причин и условий, видов и групп правонарушений;
- анализ и обобщение информации об этих причинах и условиях;
- разработка и реализация мер, направленных на устранение, нейтрализацию либо ослабление действия выявленных причин и условий;
- повышение правового сознания, активности населения в противодействии преступным проявлениям, снижение криминальной пораженности отдельных его слоев;
- изучение и формирование объективного общественного мнения населения о криминогенной обстановке и деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений².

Из задач общей профилактики правонарушений вытекают функции ее субъектов. Именно выделение функций дает возможность конкретизировать задачи применительно к различным уровням, профессиональной ориентации, возможностям субъектов общей профилактики.

К основным функциям общей профилактики можно отнести следующие:

- изучение статистических материалов, характеризующих незаконность, ее виды и группы;

¹Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право, как подотрасль административного права // Государство и право. – 2013. – № 12. – С. 45 – 53.

²Горохова С.С. О некоторых аспектах профилактики правонарушений как механизма обеспечения общественной безопасности в России // Российская юстиция. – 2017. – № 12. – С. 52–53.

– проведение специальных криминологических исследований с целью выявления особенностей правонарушений, ее отдельных видов, их реального состояния;

– изучение влияния негативных проявлений общественно-политических, экономических, социальных, демографических и иных процессов различных исторических этапов развития общества на преступность с целью выявления криминогенных факторов, причин и условий, влияющих на формирование антиобщественных взглядов, криминальной мотивации отдельных слоев населения;

– изучение и обобщение сведений о причинах и условиях, способствующих негативным направлениям правонарушений, о фактах ее проявления и реальном состоянии, о практике и опыте профилактической деятельности, содержащихся в материалах средств массовой информации, письмах и заявлениях граждан;

– планирование, программирование и осуществление мер, направленных на устранение, нейтрализацию либо ослабление действия выявленных причин и условий видов и групп правонарушений;

– проведение правовой пропаганды, использование иных форм воздействия на население с целью повышения его активности в противодействии незаконным проявлениям, снижении криминальной пораженности отдельных его слоев и групп;

– контроль за реализацией мер общей профилактики правонарушений;

– оценка эффективности общепрофилактической деятельности¹.

Общая профилактика правонарушений включает в себя формы деятельности, направленные на такое управление социальными процессами, которое снижает возможность проявления предпосылок антиобщественного поведения. Суть заключается в том, что осуществление мер общей

¹ Лекарь А.Г. Профилактика преступлений / А. Г. Лекарь. – М., Юрид. лит. 2006. – С.34.

профилактики преследует цель привлечь членов общества на борьбу с теми явлениями социальной действительности, которые при определенных условиях создают возможность перехода индивидов на антиобщественные позиции. При этом общая профилактика оказывает многоплановое влияние на выбор вариантов поведения, приемлемых для общества¹.

Для понимания сущности профилактики правонарушений следует обратиться к теоретическим аспектам этого понятия, проанализировать имеющуюся законодательную базу.

Поведение, подпадающее под правовую регламентацию, подразделяется на правомерное и противоправное. Правомерное поведение - это поведение социальных субъектов, соответствующее требованиям правовых норм и находящееся под государственной защитой. Противоправное поведение представляет собой правонарушение. Правонарушение - преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»², далее - Закон о профилактике правонарушений). При разграничении правомерного и противоправного следует обозначить основной объективный признак правонарушения, позволяющий выделить его среди иных актов поведения, - общественная опасность, противоправность. Поскольку правонарушения всегда наносят вред охраняемым законом частным и общественным интересам, посягают на наиболее значимые общественные ценности, необходимо их эффективное предупреждение, что является существенным условием защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств.

¹ Административное право Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. Ч. 2. - М., Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, 2015. - С. 12.

² Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2016.- № 26.- (Часть I), ст. 3851.

Особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами (п. 2 ст. 3 Закона о профилактике правонарушений). В ряде исследований, посвященных анализу вопросов противодействия незаконности отмечаются в качестве одной из проблем терминологическая несогласованность и противоречивые объяснений основных понятий в некоторых законодательных актах: неоднозначно понимается термин «пресечение»; иногда термины «противодействие», «предупреждение» и «борьба» рассматриваются как синонимы¹. Можно сделать вывод о том, что наиболее конструктивным является законодательный подход, при котором указанные термины употребляются как соответствующие различным понятиям, а термин «профилактика» является наиболее широким.

Таким образом, профилактика правонарушений - это совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, демографических, воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий совершения правонарушений или недопущению правонарушений.

Меры профилактики традиционно делятся на общую и индивидуальную. Целью общей профилактики являются сдерживание негативных тенденций, снижение общественной опасности. Главной задачей общей профилактики является выявление причин и условий противоправного поведения.

Сущность деятельности полиции по профилактике правонарушений заключается в подготовке и принятии управленческого и иного решения, обязательного для исполнения и определяющего пределы осуществляемого ими воздействия на соответствующие объекты социального обслуживания.

¹Мигущенко О.Н. Система профилактики правонарушений в Российской Федерации: терминологическая бессистемность // Российский следователь .– 2017. – № 8.– С.45 – 49.

1.2 Система мер профилактики правонарушений в российском законодательстве

В литературе встречаются более десятка различных классификаций мер предупреждения правонарушений. Несмотря на те или иные недостатки, они представляют определенный интерес.

Меры предупреждения правонарушения могут быть классифицированы и по различным признакам (с учетом предмета воздействия, области регулирования и т.д.). Так, все меры подразделяются на социально-экономические, культурно - воспитательные, идеологические, организационные, правовые и т.п.

Общие меры по предупреждению правонарушения по своему характеру, содержанию и значимости весьма разнообразны. Это социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия, которые способствуют устранению причин и условий правонарушений. Они составляют социально-экономическую и идеологическую основу специальных мер. Без них любые специально предпринимаемые средства устранения причин и условий правонарушений малоэффективны. По нашему мнению, здесь необходимо указать на такие важнейшие цели общих мер профилактики, как социальная защита наиболее уязвимых групп населения, предоставления доходов населения, политика налогообложения, контроль за занятостью населения и его материальными условиями, трудоустройство и помощь безработным, совершенствование общественных отношений, дальнейшее духовное обогащение людей, повышение правовой культуры всех слоев населения и др¹.

Говоря о мерах общего предупреждения правонарушений, мы должны остановиться и на организационных мерах. Например, меры по повышению социальной активности, участию общественных формирований в

¹Козлова Е.Б. Направления развития правового просвещения как меры профилактики правонарушений // Российский следователь. – 2017. – № 24. – С. 33 – 37.

предупреждении правонарушений; меры по совершенствованию стиля и методов работы управленческого аппарата. Кроме того, на общесоциальном уровне немаловажную задачу решает звено правовых мер предупреждения правонарушений. Здесь речь идет только о тех из них, которые влияют на предупреждение правонарушений посредством регулирования отношений между гражданами или между гражданами и общественными, а также между государственными и общественными органами.

К правовым мерам общего характера можно отнести: издание нормативных актов, направленных на совершенствование и дальнейшее развитие ряда институтов гражданского, трудового, семейного, административного права.

Специально-криминологические меры могут носить экономический, социальный, культурно-воспитательный, организационный, правовой характер и иметь свои особенности. Во-первых, все они непосредственно направлены на преодоление причин и условий правонарушений, воздействие на лиц, совершивших правонарушений или покушавшихся на него, а также на лиц, склонных к такому деянию, с целью их исправления и перевоспитания. Во-вторых, в этих мерах, по сравнению с общесоциальными, преобладают элементы принуждения. В-третьих, масштабы применения этих мер и их результаты сравнительно ограничены.

Первая особенность заключается в том, что она есть самая существенная черта специально-криминологического уровня мер предупреждения правонарушения, именно здесь проходит граница между данным уровнем.

Вторая особенность состоит в том, что меры, относящиеся к социально-криминологическому уровню предупреждения, направлены в основном на лиц, уже совершивших общественно опасные деяния, в отношении которых меры убеждения далеко не всегда результативны. Поэтому привлечение виновных к уголовной ответственности, а также

назначение наказания и его реализации строго регламентированы законом, исполнение которого неосуществимо без принуждения.

Известно, что общие меры предупреждения правонарушения создают реальные предпосылки и условия для повышения эффективности специально-криминологического предупреждения. Например, общие меры по дальнейшему укреплению государственной и трудовой дисциплины способствуют активизации деятельности со стороны государственных органов и должностных лиц, связаны с представлениями, частными определениями правоохранительных органов по конкретным фактам нарушений.

Принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в очередной раз обозначило одну проблему, которая давно требует решения¹. Эту проблему можно сформулировать как терминологическую несогласованность и противоречивые объяснения основных понятий в теории противодействия правонарушениям². Юридической наукой и практикой по-разному трактуется ряд терминов. Так, в качестве обобщающего понятия часто используется термин «противодействие»³. В этом качестве термин «противодействие» используется и после вступления в действие Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Неоднозначно понимается термин «пресечение». Иногда термины «противодействие

¹Малков В.Д. Предупреждение и профилактика преступлений и иных правонарушений в системе борьбы с преступностью // Вестник Московского государственного лингвистического университета. – 2014.– № 25. – С.79.

²Куракин А.В., Костенников М.В., Трегубова Е.В., Мышляев Н.П. Концептуальные основы административной деликтологии // Административное и муниципальное право. 2015.– № 6.– С.563.

³Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

«предупреждение» и «борьба» рассматриваются как синонимы¹. Иногда в понятия «предупреждение» и «борьба» вкладывается различное содержание².

Наибольшая конкуренция существует между терминами «противодействие», «предупреждение», «профилактика». Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, который позиционируется как закон, вводящий единообразие и системность правового обеспечения профилактической деятельности³, в качестве наиболее широкого понятия использует термин «профилактика». Положительным итогом этого стало включение в определение понятия «профилактика правонарушений» социальных мер и мер воспитательного воздействия. В целом профилактика правонарушений понимается как совокупность мер, перечень которых четко не определен.

Конкретизация и классификация этих мер приведена в ст. 6 («Основные направления профилактики правонарушений») Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В качестве основных направлений деятельности указано 16 позиций. Все эти 16 позиций сгруппированы в четыре блока: направления, которые реализуются посредством «предупреждения», направления, которые реализуются посредством «обеспечения», направления, которые реализуются посредством «противодействия», и иные. Термин «предупреждение» используется, когда идет речь о правонарушениях (п. 1.2 ст. 6), безнадзорности, беспризорности, правонарушениях и антиобщественных действиях несовершеннолетних, а также при упоминании о чрезвычайных

¹Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²Пункт 44 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 № 182 - ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – № 26. – Ст. 3851.

ситуациях природного и техногенного характера.¹ Термин «обеспечение» используется в соотношении с такими направлениями деятельности, как обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности, обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, обеспечение экономической безопасности, обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды, обеспечение пожарной безопасности. Термин «противодействие» применяется в отношении к незаконной миграции, терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, коррупции. Четыре позиции ст. 6 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ - защита личности, общества и государства, развитие системы профилактического учета, охрана общественного порядка, повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан - как видится, придают понятию «профилактика» более широкий характер по сравнению с понятиями «предупреждение», «обеспечение», «противодействие»².

Так как в правотворчестве недопустимо для обозначения одних и тех же понятий использовать разные термины (во избежание подмены понятий), то указанные термины не могут быть синонимами. Тогда здесь напрашивается вывод о том, что законодатель или употребляет термины «предупреждение», «обеспечение» и «противодействие» как синонимы и тогда допускает логическую ошибку, или рассматривает их как соответствующие различным понятиям.³ Если допустить, что законодатель не совершил ошибки и

¹Красносельских И.М. Административное право, как способ влияния на профилактику преступлений // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 143.

²К вопросу о криминологических терминах // Российский следователь. – 2014. – № 21. – С. 23.

³Куракин А.В., Костенников М.В., Трегубова Е.В., Мышляев Н.П. Концептуальные основы административной деликтологии // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 565.

обобщить вышесказанное, то появляется возможность сформулировать «рабочую» дефиницию профилактики правонарушений. Профилактика правонарушений это предупреждение правонарушений и противодействие преступлениям, обеспечение экономической, экологической и общественной безопасности, развитие системы профилактического учета и развитие правосознания граждан в целях защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств. Однако такое определение понятия «профилактика правонарушений» не соответствует официальной дефиниции (п. 2 ст. 2).

Сохранение логики нормативно-правового акта вызывает необходимость и в редакции ч. 5 ст. 6 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ (обеспечение общественной безопасности¹, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности). Дело в том, что согласно п. п. 6, 42 - 49 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683) общественная безопасность наряду с государственной безопасностью образует национальную безопасность, обеспечение которой есть «противодействие». Обеспечение же безопасности дорожного движения есть «предупреждение»². Таким образом, в данном случае получается, что «обеспечение» - это и «противодействие», и «предупреждение».

Надо думать, что наличие системы профилактики правонарушений предполагает и наличие системы соответствующих терминов, которые не

¹Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685), согласно которой обеспечение общественной безопасности включает в себя обеспечение безопасности дорожного движения и транспортную безопасность, защиту и охрану собственности, а также охрану общественного порядка и иные направления деятельности.

²Распоряжение Правительства РФ от 5 декабря 2016 г. № 2592-р «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года» // Доступ из СПС« Консультант Плюс» .

должны создавать «порочного круга определений», когда неизвестное определяется через него же. До тех пор, пока не будет установлена непротиворечивая система терминов, каждый новый правовой акт будет увеличивать «порочный круг определений». Несмотря на то что в отдельных случаях ставятся задачи выработки «единого понятийного аппарата», эта проблема в целом не решена. Так, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» дает определение понятия «противодействие терроризму». Структура этой дефиниции полностью воспроизводится в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹. На наш взгляд, это неидеальные определения понятий.

Во-первых, понятие «предупреждение» терроризма (коррупции) приравнивается к понятию «профилактика» терроризма (коррупции).

Во-вторых, под противодействием терроризму (коррупции) понимается деятельность по борьбе с терроризмом (коррупцией), а также минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма (коррупции). Структурным элементом понятия «борьба» выступает «предупреждение», которое есть «профилактика». Из этого следует, что понятие «противодействие» рассматривается как более широкое по отношению к понятию «профилактика», что противоречит пониманию этого термина авторами ФЗ от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ².

В-третьих, ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» говорят о «предупреждении»(профилактике) и как о самостоятельном элементе «противодействия», и как об элементе понятия «борьба». В силу этого

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 № 273 - ФЗ (ред. от 28 декабря 2017) // СЗ РФ.–2008.– № 52– Ст. 6228.

²Федеральный «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации » закон от 23 июня 2016 № 182 - ФЗ // СЗ РФ.–2016.– № 26.– Ст. 3851.

термин «борьба» (п. «б») поглощает термин «предупреждение (профилактика)» (п. «а») определения понятий «противодействие» терроризму (коррупции) и делает отдельное упоминание о предупреждении (профилактике) здесь излишним. Это позволяет составить «рабочее» определение понятия «противодействие терроризму (коррупции)». Противодействие терроризму (коррупции) - это деятельность по борьбе с терроризмом (коррупцией), а также минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма (коррупции). То есть «противодействие» - есть «борьба»¹.

Как становится понятно, применение данных определений понятий нуждается в переосмыслении. Более того, промедление в этом вопросе может усилить «терминологические недоразумения». Некритичное отношение к указанным определениям понятий ведет к попыткам распространить их неидеальную конструкцию на «новые» понятия.

Заслуживает внимания и Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». В этом нормативно-правовом акте, так же как и в предыдущем, «профилактика» рассматривается как средство, а «предупреждение» - как цель (ст. 1). В то же время в этом Законе проводится различие между понятиями «противодействие» и «профилактика». Однако различия проводятся, прежде всего, по субъектному составу (ст. ст. 41 и 53.1), из чего становится ясно, что термин «противодействие» уместно использовать в отношении деятельности специальных субъектов, а термин «профилактика» - в отношении общих субъектов «предупредительной» деятельности. Из этого следует, что данные термины не могут выступать в качестве составной части друг друга. Более того, в ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ фактически говорится о том, что предупреждение, выявление и пресечение

¹Козлов В.Ф., Лукьянов А.С. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // Российская юстиция. – 2015.– № 3.– С. 24.

являются составной частью противодействия. Это также расходится с позицией авторов ФЗ от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

Особо следует сказать о Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в котором определяется назначение (цель) деятельности полиции - противодействие преступности (ч. 1 ст. 1). Средством достижения этой цели указывается «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений» (п. 2 ч. 1 ст. 2). В то же время Положение о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, относит «противодействие преступности» к основным задачам МВД (ч. 4 ст. 2 Положения). Здесь закономерно возникает и такой вопрос: в состоянии ли органы внутренних дел противодействовать преступности в одиночку, ведь это задача всего общества? Дело в том, что предупреждение преступности - это процесс, осуществляемый прежде всего на общесоциальном уровне. Однако полиция занимается предупреждением преступлений и административных правонарушений на специально-криминологическом и индивидуальном уровнях. Значит, цель, обозначенная в ст. 1 ФЗ «О полиции», является целью деятельности всего общества, а не только полиции. Однако нормативное регулирование деятельности общих субъектов предупреждения преступности не носит системного характера. Это становится понятно из анализа действующих нормативно-правовых актов¹.

В этом смысле положительным явлением стал Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который определил субъектов профилактики (ст. 5) и лиц, участвующих в профилактике правонарушений (ст. 2). Это позволяет говорить о наметившейся тенденции дальнейшего

¹Статья 5 Федерального закона от 06 марта 2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Федерального закона от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; статья 4 Федерального закона от 25 июля 2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

формирования системы предупреждения преступности на общесоциальном уровне. Конкретизация субъектов и их полномочий однозначно стала положительным шагом вперед.

В целом следует признать, что в действующем законодательстве имеет место отступление от требований правотворческой техники. Это вызывает затруднения в толковании и препятствует применению норм права в конкретных отношениях, порождает излишнюю неопределенность. Выход из этой ситуации, на наш взгляд, следует искать не в разворачивании широкомасштабной работы по внесению многочисленных изменений в действующие правовые акты, но в ином¹. На этом пути следует совершить :

– во-первых, самоопределиться в теоретическом учение², а именно выбрать конкретный теоретический подход и соответственно единую систему терминов. На наш взгляд, идеалистический подход, основой которого выступает стремление решать все проблемы путем бесконечного «совершенствования законодательства», достаточно доказал свою бесперспективность. Поэтому на вооружение следует брать тот теоретический подход, который уже показал свою эффективность³. Сделать это тем более просто, что в основе современной теории противодействия преступности лежит материалистическая идея о необходимости системного выявления и устранения причин и условий преступности на всех уровнях и прежде всего на общесоциальном⁴.

¹Кауфман М.А. Правотворческие ошибки в уголовном праве // Журнал российского права.– 2016.– № 9.– С. 97.

²Хабриева Т.Я. Новые горизонты юридической науки // Научные концепции развития российского законодательства: Монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. – М., Юриспруденция, 2015.– С.19.

³Черданцев А.Ф. Интегративное недопонимание права // Журнал российского права.– 2016.– № 10.– С. 6.

⁴Курс советской криминологии: предупреждение преступности / В.К. Звирбуль, И.И. Карпец, Б.В. Коробейников и др.; под ред. В.Н. Кудрявцева. – М., Юридическая литература, 2016.– С.547.

– во- вторых, объединившиеся нормативно-правовые акты привести в соответствие с документами стратегического планирования. Это необходимо сделать для того, чтобы ограничить процесс внесения «поспешных» изменений в правовые акты. Общим итогом должно стать сокращение количества действующих правовых актов, становление стабильной правоприменительной практики и повышение эффективности правового регулирования в сфере противодействия правонарушению.

Таким образом, а настоящее время в российском законодательстве влечет сдерживание системы мер профилактики правонарушений. Мерами общей профилактики правонарушений являются:

– разработка и утверждение региональных комплексных программ по профилактике правонарушений и проведение профилактических мероприятий;

– правовое просвещение граждан;

– внесение представлений, вынесение предписаний;

– иные меры, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами.

Общие меры по предупреждению правонарушений по своему характеру, содержанию и значимости весьма разнообразны. Это социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия, которые способствуют устранению причин и условий правонарушений. Они составляют социально-экономическую и идеологическую основу специальных мер. Без них любые специально предпринимаемые средства устранения причин и условий правонарушений малоэффективны.

1.3 История развития административного законодательства, регламентирующего вопросы профилактики правонарушений

Возникновение административных наказаний непосредственно связано с развитием науки административного права. В России развитие науки административного права начинается приблизительно с середины 19 в. и заключается оно в применении зарубежной концепции полицейского права к российским общественным отношениям. Чтобы отобразить историю развития административных наказаний, мне понадобилось обратиться к старым, но всё же не менее ценным источникам науки административного права, к учебникам по административному праву 1900-х гг. Ивановский В.В., профессор Императорского Казанского Университета, в своем учебнике по административному праву началом развития административного права как науки в России он определяет издание более или менее обширного труда в 1840 года профессором Санкт-Петербургского Университета Н. Рождественским «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законам, несколько крупных сочинений профессора Московского Университета Тарасова, также труды 1900-1910-х гг. П. Шеймнина, Э. Берендтса, В. Дерюжинского, Н. Беляевского¹.

В начале XX века российские ученые-юристы вплотную подошли к детальной проработке основополагающих понятий административного права. В работах А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, В. Ф. Дерюжинского, И.Т. Тарасова и других ученых, представлено вполне современное понятие административного права.

В данных работах, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях революции 1905-1907 годов, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Исследователи

¹Потапова А.А. Административное право: курс лекций / Потапова А.А. – М., Проспект, 2015.– С.45.

подчеркивали противоположность отношений между населением и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти. Взаимные отношения между государственными и частными лицами были исключены. В правовом государстве, наоборот, эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), имеют место развитые органы самоуправления и частные общества¹.

Следует отметить, что А.И. Елистратов² фактически является создателем общей части науки административного права. В этой связи К.С. Бельский³ справедливо указывает, что в сочинениях А.И. Елистратова, изданных как до 1917 года, так и в 1920-х годах административно-правовой материал излагается в соответствии с институциональной системой права, которая распределяла административно-правовые институты по трем разделам: субъекты административного права, объекты, формы административной деятельности (акты, принуждение, обеспечение законности)⁴.

В своем учебнике по административному праву 1911 года Елистратов подробно рассматривает административную высылку и ссылку - взыскание, мера принуждения, что являлось аналогом современного административного наказания. «Административную высылку, означающую выдворение из данной местности, и ссылку - водворение в определенную местность на жительство, наше действующее законодательство допускает в широких

¹Красносельских И.М. Административное право, как способ влияния на профилактику преступлений // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 146.

²Смоленский М.Б. Административное право для бакалавров / Смоленский М.Б., Алексеева М.С. – М., Феникс, – 2015. – С. 45.

³Смоленский, М.Б. Административное право: учебник / Смоленский М.Б., Дригола Э.В. – М., Кнорус, – 2014. – С. 114.

⁴Старостин С.А. Административное право России: общая часть / Старостин С.А. – М., Инфра, – 2012. – С. 254.

размерах.»¹ Практиковались административная высылка и ссылка лиц политически неблагонадежных, лиц порочных по своему поведению, беспаспортных, лиц, лишенных права жительства в данном месте, и тех иностранцев, пребывание которых в России почему-либо нежелательно для правительства.

Административная ссылка лиц, «вредных для государственного и общественного спокойствия», учреждалась по постановлению Особого Совещания, утвержденному министром внутренних дел. Местом для ссылки назначалась или родина лица, подлежащего удалению, или другая определенная местность России. На ссыльного возлагалось обязательство безотлучного пребывания там в течение от одного до пяти лет.

Крестьянским обществам предоставлялось право удалять из своей среды тех членов, дальнейшее пребывание которых в этой среде угрожало местному благосостоянию и безопасности. Приговор об удалении постановлял сельский сход; приговор считался состоявшимся, если он был принят большинством не менее 2/3 голосов крестьян, имеющих голос на сходе. Приговоры шли на утверждение волостного схода, затем подлежали обязательной проверке земским начальником для выяснения правильности его составления и с точки зрения достоверности и уважительности его оснований².

Далее, приговор проверялся уездным предводителем дворянства и губернским присутствием, которое уже окончательно или утверждало его, или отказывало в утверждении.

Удаление из общества не применялось относительно несовершеннолетних лиц и лиц старше шестидесяти лет, а также больных и увечных.

¹ Елистратов А.И. Учебник русского административного права. Выпуск 2. – М., – 2014.– С.211.

² Попов, Л.Л. Административное право России / Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М., Проспект, – 2013.– С. 197.

Последствием удаления из общества являлась административная ссылка. Еще до окончательного разрешения вопроса об удалении, земский начальник, по поверке приговора, мог распорядиться о заключении удаляемого в тюрьму. После утверждения приговора удаленный препровождался этапным порядком в одну из местностей, указываемых утвержденным положением Совета Министров. В месте своего водворения удаленный отдавался под надзор полиции. По истечении пяти лет ему разрешалось, в случае одобрительного поведения, переходить на жительство в другие губернии, кроме той, откуда он был удален.

Некоторые специальные административные учреждения были наделены правом удаления порочных лиц из городов. Так, Городское Особое Присутствие по разбору и призрению нищих в Москве было вправе выслать нищего, не принадлежащего по прописке к числу коренных москвичей, на место его прописки с проходным свидетельством или по этапу, с воспрещением на два года жительства в Москве.

Положение о видах на жительство 1894 г. допускало высылку мерами полиции беспаспортных лиц. Лицо, обнаруженное без вида или с просроченным видом, или ненадлежащим, мог получить от полиции свидетельство на срок до шести месяцев, доказав свою личность. Если в этот срок владелец свидетельства не приобретал надлежащий вид, он получал от полиции особое удостоверение для отбытия в семидневный срок в место постоянного жительства. Не отбыв в этот срок, он высылался мерами полиции.

В Санкт - Петербурге о высылке беспаспортных действовали более строгие правила. При обнаружении лица, проживающего без установленного вида (просроченным, ненадлежащим), полиция, независимо от удостоверения его личности, производила дознание об образе его жизни, занятиях и поведении. Если оказывалось, что беспаспортный, не имея средств к существованию, ведет праздную жизнь и вообще

предосудительную и притом подвергался по суду наказанию, то он немедленно высылался из столицы по постановлению Совещательного Присутствия при градоначальнике. По указанию Присутствия или самому удаляемому предоставлялось оставить столицу в известный срок, или же предписывалось прибегнуть к принудительным мерам высылки. Высланный лишался права въезда в столицу на время до 4 лет.

С 5 октября 1906 года эти правила потеряли свое значение: крестьяне, которым раньше надо было получать паспорт из деревни от своего общества, могли получить бессрочную паспортную книжку непосредственно в городе, по месту своего промысла.

Кроме беспаспортных полиция высылала лиц, не имевших по закону в данной местности права жительства. Эта мера в особенности касалась евреев: евреи, как в случае отсутствия вида на жительство, когда таковой требовался, а также в том случае, когда они обнаруживались с видом на жительство, но в местностях, в которых не имели права пребывать, высылались в места их постоянного жительства¹.

Предупреждение как официальный вид наказания за мелкие публично-правовые нарушения известен юридической науке, используется законодательством и применяется на практике в России уже более 150 лет - с момента принятия Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. В дореволюционном полицейском (административном) праве у этого вида наказания были разные названия: публичный выговор, замечание в присутствии суда, внушение. Применялась эта особая превентивно-воспитательная мера публично-правовой ответственности, как правило, мировыми и волостными судами, сельскими старостами и полицейскими чинами за маловажные преступления (проступки), совершенные без намерения (т.е. непредумышленно).

¹Стахов А.И. Административное право России: учебник для бакалавров / Стахов А.И., Кононов П.И. – М., Юрайт, 0– 2014.– С.346.

В советскую законодательную практику предупреждение как полноценный и самостоятельный вид уже административного взыскания было возвращено из дореволюционного права Постановлением ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года, утвердившим Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке¹.

В довоенном СССР предупреждение было введено в правоприменительную практику в противовес и как крайняя альтернатива высшим и самым строгим мерам наказания - расстрелам и многолетним заключениям в лагерях по политическим мотивам. В отличие от суровых репрессивных мер сталинского режима, применяемых к немногим реальным политическим противникам и множеству мнимых врагов народа из активной и образованной части советского общества, для остального большинства абсолютно аполитичных и идеологически апатичных малограмотных обывателей тогдашней власти понадобилась превентивная мера одновременно и профилактики нарушений, устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия в сфере социалистического общежития и в коммунальном быту².

Ставшие в первое же советское десятилетие общераспространенными, демонстративными и привычными сквернословие и употребление алкоголя в общественных местах, попрошайничество, приставание к добропорядочным гражданам из хулиганских побуждений, пьяные драки, мелкие кражи, «копеечные» обсчеты и обвесы в магазинах и на рынках, внутрисемейные скандалы, коммунальные соседские склоки и т.д. уже не могли оставаться без внимания правоохранительных органов и требовали принятия властью каких-то, хотя бы формальных, средств воздействия.

¹Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров / Копытов Ю.А. – М., Юрайт, – 2013.– С.332.

²Стахов А.И. Административное право России: учебник для бакалавров / Стахов А.И., Кононов П.И. – М., Юрайт,– 2014.– С.256.

За незначительностью размеров зарплат, а зачастую и отсутствием тогда у людей заработка в денежном выражении (многие годы в СССР его заменяли для крестьян в деревнях так называемые трудодни, а в городах - продовольственные и вещевые талоны, пайки, карточки и другие эквиваленты денег для «отоваривания» рабочих и служащих продуктами питания, одеждой и другими предметами первой необходимости и скудными бытовыми надобностями), денежные штрафы оказывались недостаточно эффективным средством пресечения и предупреждения многочисленных мелких правонарушений¹.

В этой ситуации советские законодотворцы вспомнили о такой универсальной мере наказания нематериального характера, как предупреждение, основанной на имеющем глубокие исторические корни и традиционном для обывателей в России, да и в других странах, страхе перед любым начальством и почитании силы власти (будь то советский «дядя Степа», французский жандарм и уж тем более судья или прокурор). Заимствование коммунистическими «мудрецами» этого вида наказания за мелкие проступки из арсенала правовых средств принудительно-воспитательного воздействия полицейского права царской России оказалось достаточно удачным законодательным нововведением в советской юрисдикционной практике и легло на благодатную почву исторической российской ментальности².

Предупреждение как советская мера административного взыскания достаточно эффективно работало все последующие годы, а включенное в КоАП РСФСР 1984 года, просуществовало вместе с этим Кодексом вплоть до принятия в декабре 2001 года нового КоАП РФ, который также воспроизвел его в ст. 3.4.

¹Попов Л. Л. Административное право России / Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М., Проспект, – 2013. – С. 178.

²Смоленский М. Б. Административное право для бакалавров / Смоленский М. Б., Алексеева М. С. – М., Феникс, – 2015. – С. 145.

Как известно, полицейское (административное) право и законодательство Российской империи не разделяли понятий «преступление» и «проступок». Эти понятия и соответствующие им противоправные деяния в юридической науке и в законодательстве до начала XX в. трактовались как виды общего понятия «преступление», разграничение ответственности за которые проводилось только в правоприменительной практике, прежде всего по размерам и срокам применяемых за их совершение наказаний. Среди всего перечня уголовных наказаний кратковременный арест рассматривался как более строгое наказание, чем публичные внушения, денежные штрафы и общественные работы, но менее строгое, чем ссылка, тюремное заключение, каторга и тем более смертная казнь¹.

В СССР, где после принятия в 1922 году первого советского Уголовного кодекса были законодательно разделены уголовные преступления и административные проступки, арест как мера административного взыскания отсутствовал и вплоть до 1941 года в отечественной законодательной и юрисдикционной практике за административные проступки не применялся.²

Введен снова он был как исключительная мера административного воздействия только в начальный период Великой Отечественной войны в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении».

Таким образом, рассматриваемая мера наказания за административные проступки была допущена к применению советским законодательством только в условиях военного времени в местностях,

¹Полякова В.Э. Административное расследование // Доступ из СПС« Консультант Плюс». 2018.

²Колонтаевский Ф.Е. О разработке концепции государственной политики в сфере законодательства об административных правонарушениях // Проблемы прав человека в деятельности органов внутренних дел по материалам Московского (1991 г.) совещания - конференции по человеческому измерению СБСЕ. – М.,– 2014.–С.278.

объявленных на военном положении властью военных начальников не ниже командира войскового соединения (дивизия, армия).

В первоначальной редакции Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 года административный арест на срок до пятнадцати суток разрешался к применению судами только за два правонарушения - по ст. 158 «Мелкое хулиганство» и по ст. 165 «Злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника». В первоначальной редакции КоАП РФ, принятого в декабре 2001 года, административный арест был предусмотрен в санкциях уже одиннадцати составов административных правонарушений; административный арест предусмотрен в санкциях двадцати четырех составов правонарушений¹.

На содержательную неточность терминологии «административное взыскание» указывалось еще в ранних трудах ученых-административистов XX в., например, говоря о недопустимости отождествления наказания лишь с судом, А.А. Жижиленко делал следующий вывод: «...от того, что наказание, положенное по закону за известное преступление... назначается не судом, а иным органом власти, оно не теряет своего характера как наказание»². Далее он утверждал, что административные взыскания не являются особым видом наказаний, а есть «то же наказание, лишь назначаемое в особом порядке, так как оно по своему внутреннему содержанию ничем не отличается от всякого иного наказания... все те положения, которые имеют значение для наказания вообще, должны сохранять свое значение и для административных взысканий».

В соответствии со ст. 23 КоАП РСФСР, административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лица,

¹Стахов А.И. Административное право России: учебник для бакалавров / Стахов А.И., Кононов П.И. – М., Юрайт, – 2014.– С.344.

²Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров / Копытов Ю.А. – М., Юрайт, 2013.– С.364.

совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Как мы видим из определения, взыскание, что и нынешнее наказание является мерой ответственности, однако, помимо цели предупредить совершение новых правонарушений, КоАП РСФСР предусматривал ещё и воспитательную цель, а также соблюдение уважения к обществу¹.

Сами же административные наказания бы ли практически такими же, что и в настоящее время: предупреждение, штраф возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств), исправительные работы, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Классификация наказаний на основные и дополнительные наказания, как и в настоящее время, присутствовала и в КоАП РСФСР, ст. 25 предусматривала назначение в качестве как основных, так и дополнительных взысканий возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а также конфискацию предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. КоАП

¹Горохова С.С. Механизмы обеспечения общественной безопасности В Российской Федерации // Наука и современность - 2017: Сборник материалов III Международной научно-практической конференции. 2017.– С.112.

РФ¹ 2001 года отнес к этой группе административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, затем, вследствие изменений, внесённых в 2010 году, статья «возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения» утратила силу.

Таким образом, возникновение административных наказаний непосредственно связано с развитием науки административного права. В России развитие науки административного права начинается приблизительно с середины 19 в. Современное развитие науки административного права базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и улучшения административных процедур. С течением времени можно проследить интенсивное развитие в России как административных наказаний, так и административного права как отрасли в целом. Данная деятельность государства предназначена не только для своей защиты и своих прав, но и для защиты прав и законных интересов своих граждан.

Проведение анализа административного законодательства позволяет устанавливать, что вопросы профилактики правонарушений на всех исторических этапах занимает важное значение. Государство уделяет внимание регулированию профилактики правонарушений. Каждый этап имеет свои особенности и соответствует уровню развития системы в целом.

Отличительной чертой выше сказанного можно считать, что государство на всех исторических стретимся к комплексному регулированию вопросов профилактики правонарушений.

¹Кодекс Российской Федерации "Об административных правонарушениях" от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05 февраля 2018) // СЗ РФ.–2002.– № 1.– Ст. 1.

2 ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1 Содержание административной деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений

Органы внутренних дел в своей деятельности административных правонарушений руководствуются Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

Общие принципы и основы предупредительной правоохранительной деятельности, которыми безусловно должны руководствоваться органы внутренних дел в своей повседневной работе, направленной на недопущение совершения преступлений и административных правонарушений, содержатся в международных правовых актах и договорах, ратифицированных Российской Федерацией.

К ним, в частности, можно отнести: - Всеобщую декларацию прав человека, принятую и провозглашенную резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.¹;

- Декларацию принципов и программ действий ООН в области предупреждения преступности уголовного правосудия, утвержденную резолюцией 46/52 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1991 г.¹ и др.

¹Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. – <http://www.un.org/ru/documents/declarat/s.html>. – С.10.

Основные положения, регулирующие осуществляемое органами внутренних дел предупреждение преступлений и административных правонарушений, зафиксированы в Конституции Российской Федерации², а также конституциях республик России. Подобную правовую основу имеют ст. 20, 21, 23 Конституции РФ, в которых сформирована обязанность государства защищать жизнь, здоровье, честь, достоинство, собственность, законы, уважать права и законные интересы граждан.

Например, при проведении предупредительных мероприятий, как указано в ст. 21 Конституции, недопустимо умаление достоинства личности, а в ст. 25 записано: «...никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных законом, или на основе судебного решения». Ст. 35 Конституции РФ гласит: «...никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Таким образом, в Конституции РФ определяются общая направленность и стратегия органов внутренних дел по предупреждению преступности.

Составной частью системы правовых норм, регулирующих предупреждение правонарушений органами внутренних дел, являются акты высшей юридической силы, непосредственно направленные на противодействие преступности и любым правонарушениям.

К их числу относятся Законы РФ, Федеральные законы:

– от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изм.)³;

– от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации (с изм.)⁴;

¹Декларация принципов и программ действий ООН в области предупреждения преступности уголовного правосудия, утвержденная резолюцией 46/52 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1991 г. –// [http:// www.un.org/ ru/decl_co№v/decl/crime91.shtml/](http://www.un.org/ru/decl_co№v/decl/crime91.shtml/).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6 - ФКЗ, от 30 декабря 2008 // СЗ РФ .–2014. – № 31. – Ст. 4398.

³Федеральный закон РФ« О полиции» от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ (ред. от 05 декабря 2017) // СЗ РФ.– 2011.– № 7.– Ст. 900.

⁴Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»

– от 19 января 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹;

В перечисленных документах закреплены основные права и обязанности полиции в области предупреждения правонарушений, названы объекты и субъекты предупредительной деятельности, определен порядок взаимодействия, регламентированы задачи, функции и мероприятия, осуществляемые органами внутренних дел.

Заметную криминологическую функцию выполняют административно-правовые средства предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Сам факт применения мер административного принуждения за мелкое хулиганство, мелкое хищение, появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, нарушения правил оборота оружия и другие административные проступки имеют непосредственное значение для предупреждения различных видов правонарушений. При этом предупредительный эффект применения административно - правовой санкций обеспечивается путем воздействия па сознание правонарушителя и на конкретные криминогенные ситуации, создания обстановки, исключаящей фактическую возможность продолжения антиобщественной деятельности и перерастание их в преступления.

Наряду с законодательными актами правовое обеспечение административных правонарушений предусматривается в постановлениях и распоряжениях Правительства России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В них определяются полномочия должностных лиц и государственных организаций, устанавливаются

от 11 марта 1992 № 2487-1 (ред. от 05 декабря 2017) // Российская газета. – 1992.– № 100.

¹Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 09 февраля 2007 № 16-ФЗ (ред. от 06 июля 2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21 декабря 2016) // СЗ РФ. – 2007. – № 7.– Ст. 837.

обязательные предписания для граждан, реализуют меры профилактического и обеспечивающего характера профилактики¹.

Обязательные предписания профилактического характера содержатся в Указах Президента РФ, например, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ. Таким примером может служить также Указ Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации полиции — Интерпола»² и др.

Министерство внутренних дел Российской Федерации на основе и во исполнение соответствующих законов и постановлений Правительства издает ведомственные нормативные акты, в которых конкретизируются задачи различных звеньев органов внутренних дел по предупреждению преступлений, определяются нормы и методы предупредительной работы. В соответствующих решениях коллегии, приказах, инструкциях и других нормативных актах МВД России дается оценка эффективности, результатов предупредительной деятельности, формулируются ее приоритетные направления, вскрываются недостатки и упущения, определяются пути их устранения.

В систему правового регулирования предупреждения преступлений и административных правонарушений входят нормы, издаваемые по линии других министерств и ведомств. Например, органы здравоохранения издают нормативные акты, рейдирующие различные аспекты борьбы с пьянством и наркоманией, с лицами, страдающими психическими заболеваниями, порядок взаимодействия с органами внутренних дел. Следует иметь в виду, что ведомственные нормативные акты в части предупреждения

¹Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный) // Доступ из СПС «Консультант Плюс». 2016.– С. 45.

²Указ Президента РФ «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции - Интерпола» от 30 июля 1996 № 111 (ред. от 27 октября 2011) // СЗ РФ.– 1996.– № 32.– Ст. 3895.

правонарушений по своей юридической природе относятся к источникам административного права.

Характер предупредительной деятельности таков, что в ней находят применение нормы не только тех отраслей права, которые непосредственно направлены на предупреждение правонарушения. Так, в трудовом законодательстве предусмотрены правовые последствия для лиц, злоупотребляющих спиртными напитками, допускающих антиобщественные поступки, наносящие ущерб производству. Применение санкций, предусмотренных трудовым правом, в отношении прогульщиков, пьяниц, нарушителей трудовой дисциплины оказывает непосредственное воспитательно-профилактическое воздействие на них самих, удерживая их от совершения более серьезных правонарушений.

Из норм семейного права, имеющих особое значение для предупреждения правонарушений, в качестве примера можно привести лишение родительских прав, если родители уклоняются от выполнения обязанностей по воспитанию детей или злоупотребляют своими родительскими правами, жестоко обращаются с детьми, оказывают на них вредное влияние аморальным, антиобщественным поведением, а также если родители являются хроническими алкоголиками или наркоманами. В данном случае норма семейного права направлена на устранение криминогенных обстоятельств, способствующих неблагоприятному нравственному формированию личности в семье.

Таким образом, предупредительная деятельность органов внутренних дел в целом имеет пусть не всегда системные, но достаточно взаимосвязанные юридические основания. Нормами различных отраслей права детально регламентируются все виды и формы предупреждения преступлений, ее основные направления.

Более предметно предупредительная деятельность органов внутренних дел регламентирована различными ведомственными актами применительно к соответствующим службам и подразделениям.

К таким актам, в частности, относятся:

- Приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»¹;
- Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденный приказом МВД России от 13 января 2010 г.²;
- приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/ 1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»³ и др.

Рассмотрение профилактических функций органов внутренних дел будет неполным, если мы не укажем на то, что идея предупреждения административных правонарушений пронизывает все производство по делам об этих правонарушениях. В ходе данного производства в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ должны выявляться причины и условия совершения административных правонарушений, предупреждаться нарушения законов. Процессуальные нормы также закрепляют и формы реагирования субъектов административной юрисдикции на выявленные причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений. Согласно ст. 29.13 КоАП РФ эти органы уполномочены направлять в соответствующие организации и

¹Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31 декабря 2012 № 1166 // Российская газета.– 2013.– № 65.

² Приказ МВД РФ «О внесении изменений в Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденный Приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80» от 13 января 2010 № 8 //Российская газета. –2010.– № 36.

³Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»)// Российская газета.– 2006.– № 13.

соответствующим должностным лицам представления по устранению этих причин и условий. Закон предусматривает и обязанность указанных организаций и их должностных лиц сообщить субъекту административной юрисдикции в течение месяца со дня поступления представления о принятых мерах, поэтому по существу данное положение является нормативным отражением административной политики, основным направлением которой для правового государства является приоритет превентивных мер в борьбе с административными правонарушениями¹.

К государственным субъектам предупреждения правонарушений обычно относят²:

– федеральные органы законодательной (представительной) власти, законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие правовое регулирование отношений в сфере предупреждения преступлений;

– федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организующие работу подчиненных организаций, а также их должностных лиц по исполнению законодательства, регулирующего вопросы предупреждения преступлений;

– всевозможные межведомственные комиссии, координирующие деятельность соответствующих субъектов;

– органы прокуратуры, уголовной юстиции (в широком смысле) и т.д.

Во всех случаях административные правонарушения, с одной стороны, и соответствующие им по объективной стороне преступления - с другой, посягали на один и тот же объект, совершались в одинаковых сферах,

¹Колонтаевский Ф.Е. О разработке концепции государственной политики в сфере законодательства об административных правонарушениях // Проблемы прав человека в деятельности органов внутренних дел по материалам Московского (1991 г.) совещания - конференции по человеческому измерению СБСЕ. М., 2014.

²Дерюга А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс.- 2016.- № 10.- С. 44 – 49.

одними и теми же субъектами, со схожими формами вины. Совпадали, а порой бывали абсолютно идентичными способы и обстоятельства их совершения, а также (что особенно важно) причины и условия, им способствовавшие.

Это означает, что своевременное устранение нарушений, квалифицируемых по степени общественной опасности как административные правонарушения, объективно подрывает социально-экономическую основу соответствующих им правонарушений.

Таким образом, существенное профилактическое воздействие оказывает своевременное устранение правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения - лицензии (ст. 14.1 КоАП РФ), что предупреждает правонарушения, предусмотренные ст. 171 УК РФ, и некоторые другие правонарушения экономической направленности.

В современной юридической литературе иногда высказывается сожаление по поводу того, что деятельность правоохранительных (надзорных) органов по предупреждению преступлений до сих пор не имеет собственной законодательной основы. Вследствие этого касающиеся ее юридические нормы бессистемно разбросаны по многочисленным отраслям российского законодательства, что не способствует сплочению усилий заинтересованных государственных ведомств. Скорее всего, они обуславливают необходимость в ее рациональном научно-методическом обеспечении, что актуализирует поиск новых, более эффективных форм упреждающего воздействия (в т.ч. органов прокуратуры) на противоправное поведение некоторых неустойчивых граждан¹.

Реализация полномочий по надзору в сфере административных правонарушений есть не что иное, как опосредованное участие в

¹Долгова А. И. особенности административных правонарушений. – М., 2015. – С.83.

предупреждении наиболее опасных правонарушений - преступлений, в т.ч. экономической направленности.

Так, судебная коллегия по административным делам рассмотрела дело по жалобе Р. на решение суда г. Аша Челябинской области от 25 января 2017 года по административному исковому заявлению прокурора г. Аши в интересах неопределенного круга лиц к Редину И.А. о прекращении права на управление транспортными средствами¹.

В жалобе Р. указывает, что основания для прекращения действия его права на управление транспортными средствами отсутствует, поскольку на учет он был поставлен не в результате систематического употребления наркотических средств, а лишь по единичному факту курения наркотического средства; опасности причинения вреда при управлении транспортными средствами он не создает; имеется стойкая ремиссия.

Согласно статье 5 Федерального закона от 10 октября 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется, в том числе посредством проведения комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения.

При этом, перечни медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортными средствами устанавливаются Правительством РФ.

Таким образом, обстоятельствами, имеющими значение для рассмотрения указанного дела, являются: наличие у Р. водительского удостоверения, срок действия которого не истек, и наличие заболевания, препятствующего безопасному управлению транспортными средствами.

Прекращение действия права управления транспортными средствами не является мерой ответственности за употребление наркотических средств

¹ Апелляционное определение Челябинского областного суда от 25 мая 2017 по делу № 11А-5559/2017// <https://rospravosudie.com/>.

или иных психоактивных веществ, а относится к мерам предупреждения преступлений и других правонарушений, оказания на лицо индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов в сфере безопасности дорожного движения, защиты жизни и здоровья неопределенного круга лиц - участников дорожного движения.

По итогам рассмотрения дела, суд вынес решение отказать в удовлетворении жалобы.

Таким образом, участие органов внутренних дел в координации деятельности субъектов профилактики позволяет своевременно выявлять предпосылки к совершению тех или иных правонарушений на ранних этапах формирования умысла их исполнителей, а также прогнозировать тенденции развития социальных, экономических и прочих факторов в жизни социума, ведущих к разрастанию противоправного поведения¹. Подобная практика выявляет новые, объективно востребованные механизмы предупреждения правонарушений, что прослеживается в составе участников, формах и методах ее осуществления, уровне и характере нормативного правового обеспечения.

Производство по делам об административных правонарушениях, а также иные вопросы административной юрисдикции отнесены к компетенции определенных категорий государственных органов, однако не стоит причислять задачу профилактики административных правонарушений к функциям, свойственным исключительно данным органам. Утверждая это, мы основываемся на том, что профилактическая функция органов государства основана прежде всего на государственной административно-деликтной политике и является одним из векторов ее направлений, поэтому кроме превентивной роли непосредственно

¹ Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2014. С. 12, 13; Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. 5-е изд., испр. и доп.– М., Щит-М, 2015.– С.152.

административно-деликтного права соответствующая функция нашла свое закрепление в ст. 1.2 КоАП.

Профилактическая функция предназначена, на наш взгляд, для ограничения влияния всего комплекса существующих в общественной жизни негативных явлений, которые способствуют совершению административных правонарушений против собственности. Имеет смысл оговориться, что данная функция также должна реализовываться в форме направления собственникам, должностным лицам, осуществляющим управление государственным имуществом, представлений и информации о причинах и условиях совершения имущественных правонарушений, о мерах, которые позволят повысить надежность охраны материальных ценностей.

Следует отметить, что значительное место в деятельности органов внутренних дел занимает также индивидуальная профилактика, когда представители этих органов, используя предоставленные им полномочия, побуждают конкретных лиц отказаться от намерения совершить действия, причиняющие ущерб собственности, не дают им возможность совершить правонарушение, что вменено в обязанности патрульно-постовых нарядов и участковых уполномоченных полиции. Предупредительная деятельность органов внутренних дел в целом имеет пусть не всегда системные, но достаточно взаимосвязанные юридические основания. Нормами различных отраслей права детально регламентируются все виды и формы предупреждения правонарушений, ее основные направления. Участие органов внутренних дел в координации деятельности субъектов профилактики позволяет своевременно выявлять предпосылки к совершению тех или иных преступлений на ранних этапах формирования умысла их исполнителей, а также прогнозировать тенденции развития социальных, экономических и прочих факторов в жизни социума, ведущих к разрастанию

противоправного поведения¹. Подобная практика выявляет новые, объективно востребованные механизмы предупреждения преступлений, что прослеживается в составе участников, формах и методах ее осуществления, уровне и характере нормативного правового обеспечения.

Законодатель определяет основные направления, формы и методы предупреждения правонарушений, осуществляемые органами внутренних дел в рамках профилактики, порядок организационного и методического обеспечения этой деятельности.

Основными задачами органов внутренних дел по предупреждению правонарушений являются:

– выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, принятие мер по их устранению или нейтрализации;

– установление и пресечение фактов приготовления к правонарушению в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– установление лиц, противоправные действия которых не содержат признаков правонарушений, но дают основания для принятия к ним мер профилактического воздействия;

– привлечение к работе по предупреждению правонарушений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан².

Объектом воздействия органов внутренних дел в сфере предупреждения правонарушений является выявление и устранение причин и условий, способствующих формированию личности правонарушителя.

¹ Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2014. С. 12, 13; Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. 5-е изд., испр. и доп. –М., Щит-М,– 2015.– С. 152.

² Горохова С.С. О некоторых аспектах профилактики правонарушений как механизма обеспечения общественной безопасности в России // Российская юстиция. 2017.– № 12.– С. 55.

Некоторые процессуалисты отмечают, что Главные управления, управления МВД России на основе анализа состояния преступности и решений руководства МВД России должны обеспечивать подготовку и проведение комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению правонарушений в регионах с наиболее сложной оперативной обстановкой¹.

Представляется, что управления МВД должны участвовать в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, организациями, общественными объединениями нормативных правовых актов и программно-целевых мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений.

Подразделения МВД России, осуществляя общую организацию работы подчиненных служб и подразделений органов внутренних дел по комплексному решению задач предупреждения правонарушений, нормативно-методического обеспечения деятельности по предупреждению правонарушений, должны так же осуществлять контролировать за применением административно - правовых мер профилактики правонарушений на местах.

Подразделения органов внутренних дел проводят ежеквартальный анализ и прогноз состояния оперативной обстановки, подготавливают управленческие решения, направленные на совершенствование работы по предупреждению правонарушений, обеспечивают проведение комплексных оперативно-профилактических мероприятий. В этом отношении вызывает интерес практика организации и проведения оперативно-профилактического мероприятия «Ночь», ежемесячно проводимого ГУ МВД России по Челябинской области с целью стабилизации оперативной обстановки, профилактики, выявления административных правонарушений.

¹ Соловьева Ю.И. Профилактика правонарушений // Доступ из СПС« Консультант Плюс». 2018.– С.14.

Так ,например 25 мая 2018 года операция «Ночь» проводилась на территории 6 городов региона - Челябинска, Магнитогорска, Миасса, Копейска, Златоуста и Троицка. В результате принятых мер раскрыто 126 преступлений, задержано 32 человека, находившихся в розыске.

В общей сложности в мероприятии задействовано более 1800 сотрудников органов внутренних дел и свыше 250 человек - приданных сил, а также сотрудники из других силовых структур, представители общественных советов, отделения местного самоуправления, казачества, добровольных народных дружин, студенческих отрядов.

Участники операции «Ночь» посетили места проживания состоящих на учетах 312 несовершеннолетних и 95 их родителей, проверили 453 гражданина, состоящих под административным надзором, а также 646 владельцев оружия. Полицией выявлены 45 фактов нахождения несовершеннолетних в состоянии алкогольного опьянения, в торговых точках зафиксированы 60 случаев продажи спиртных напитков лицам, не достигшим 18-летнего возраста. В ходе проведенных мероприятий полицейскими составлено свыше 2300 протоколов об административных правонарушениях, из них в области дорожного движения – 1045, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность – 669.

Было задействовано 18 сотрудников росгвардии, ими было проверено 59 владельцев оружия ,составлено 11 административных протоколов, 4 по ст 20.8 КоАП РФ и 7 по ст 20.11 КоАП РФ. Так же было изъято 8 единиц оружия, 5 единиц оружия были сданы добровольно, в рамках операции сдано 2 единицы оружия. Проведение подобных операций положительно влияет на криминальную обстановку в результате комплексного исследования сил и средств подразделений, своевременно пресекать значительное количество правонарушений.

Административные правонарушения в сфере оборота оружия часто имеют резонансный характер, поэтому мероприятия профилактики

правонарушения в сфере оборота оружия реализует отдел лицензионно-разрешительной работы, совместно с сотрудниками органов внутренних дел. Так на территории Челябинской области зарегистрировано 43 юридических лица с особыми уставными задачами, в отношении которых в последующем году проведено 224 мероприятия по контролю. В результате которых 24 юридических лица и их работники привлечены к административной ответственности. В отношении 19 тысяч владельцев гражданского оружия проведено более 24 тысячи проверок на условия сохранности оружия. Выявлено и пресечено 1294 административных правонарушений в сфере оборота оружия, изъято 979 единиц оружия.

На территории Челябинской области была проведена операция "Оружие". Целью мероприятия являлось добровольная возмездная сдача незаконно хранящегося у населения оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. За первые три месяца 2018 года населением в отделы полиции Челябинской области уже сдано 84 единицы оружия, из которых одно нарезное, 43 единицы гладкоствольного, 14 - газового, 25 - травматического и 1 самодельное. Кроме того, жители региона сдали 113 охотничьих патронов к гладкоствольному оружию.

За добровольную сдачу гражданами незаконно хранящихся у них оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств на период проведения мероприятия установлены размеры вознаграждения. В правительство Челябинской области направлено 75 материалов для выплаты денежных вознаграждений добросовестным гражданам на сумму более 220 тысяч рублей.

Огромное значение в предупреждении и пресечении административных правонарушений играют социальные и экономические условия, в том числе освещение улиц в ночное время. В отношении этого рассмотрим пример из судебной практики¹.

¹Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 28.09.2017

Прокурор Октябрьского района г. Орска обратился в суд с административным иском к администрации г. Орска о признании незаконным бездействия по неприятию мер к обеспечению надлежащего освещения и обязанности организовать уличное освещение, указав, что в соответствии с законодательством РФ на администрацию г. Орска возложена обязанность по уличному освещению автомобильных дорог местного значения, с целью обеспечения безопасности жителей, а также безопасности дорожного движения и профилактики совершения правонарушений.

В силу статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ)¹ прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно пункту 26 части 1 статьи 7 Устава муниципального образования «Город Орск Оренбургской области», принятого решением Орского городского Совета депутатов от 4 июня 2012 года № 23-362, одним из вопросов местного значения является утверждение правил благоустройства территории города, устанавливающих, в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков.

Удовлетворяя заявленные требования прокурора Октябрьского района г. Орска Оренбургской области, суд первой инстанции исходил из того, что отсутствие уличного освещения не позволяет в полной мере обеспечивать охрану общественного порядка, способствует совершению преступлений и правонарушений в городе в ночное время суток, а также нарушает права граждан на личную безопасность в вечернее и ночное время суток.

№ 33а - 7225 / 2017 // СПС Консультант Плюс.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ.2015.– № 10.– Ст. 1391.

На администрацию г. Орска в силу закона возложена обязанность по уличному освещению автомобильных дорог местного значения, с целью обеспечения безопасности жителей, а также безопасности дорожного движения и профилактике совершения правонарушений.

На основании выше изложенного суд принял решение в удовлетворении иска.

Тем самым, разработка и реализация комплексных и целевых программ по предупреждению правонарушений, а также специальных планов по профилактике, либо пресечению правонарушений должны направляться в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации предложения по устранению причин и условий, способствующих совершению противоправных действий.

В целях профилактики преступлений и правонарушений поставлено на профилактический учет 120 человек из них ранее судимых-30, бытовых правонарушителей-20, хронических алкоголиков-20, псих.больных-2, наркоманов-3, условно-осужденных-13, составил 32 протоколов об административном правонарушении¹.

Таким образом, мы видим введение статистической отчетности в органах внутренних дел, отражающей количество и виды административных правонарушений, выявленных органами внутренних дел, количество правонарушений и правонарушителей, в отношении которых составлены протоколы, а также количество протоколов, направленных в органы, уполномоченные рассматривать дела об этих правонарушениях.

Подразделения органов внутренних дел, являются основным органом, осуществляющим профилактику административных правонарушений. Исходя из вышесказанного, видно, что это организованная система,

¹https://74.xn--blaew.xn--plai/dejate/uup_otchet/2_201/Otdel_MVD/ (дата обращения 6.05.2018)

предназначенная для непосредственного осуществления профилактических мероприятий, ведения учета за профилактическими мероприятиями, а так же осуществляется предварительная проверка сообщений об административных правонарушениях. В целом административно - правовые меры профилактики правонарушений являются средством предупреждения преступности и административных правонарушений.

2.2 Зарубежный опыт деятельности полиции в сфере профилактики правонарушений

Интернационализация и тенденция транснациональности преступности обуславливают возрастание значения такого направления организации предупреждения преступлений, как изучение зарубежного опыта. В последние два десятилетия в западноевропейских странах, в США, Канаде, Японии активно развиваются теория и практика предупреждения преступлений.

При этом криминологи западных стран предпочитают вести речь не о предупреждении преступности как социального явления, а лишь о ее ограничении, о сдерживающем воздействии на конкретные криминогенные факторы и обстоятельства. Тем не менее в практическом аспекте предупреждения преступлений делается очень много. Предполагается, что предупреждение не может быть эффективным, если оно не организовано на систематической и скоординированной основе и не включает мероприятий по улучшению жизни населения, совершенствованию уголовного правосудия и пенитенциарной системы.

В странах - членах Европейского Союза выделяют два уровня предупреждения преступлений: социальное и ситуационное. Социальное предупреждение направлено на изменение неблагоприятных условий формирования личности преступника, особенно микросреды и микросоциальной ситуации. Ситуационное исходит из того, что

определенные категории преступных деяний совершаются при определенных обстоятельствах, в определенное время и определенных местах. Сама ситуация стимулирует и провоцирует определенные виды преступлений (уличные драки у кинотеатров и увеселительных заведений, изнасилования в парках, скверах и т.д.). Такое предупреждение по принятой у нас терминологии соответствует предотвращению и пресечению преступлений.

В ФРГ выделяют первичную, вторичную и третичную превенцию. Первичная направлена на преодоление дефицита социальности и позитивного правосознания как главной причины преступлений. Вторичная осуществляется полицейскими органами и связана с правовыми средствами удержания от преступлений¹.

Для координации деятельности по предупреждению преступлений во многих странах созданы соответствующие органы (например, Национальные Советы). Основными их функциями являются: сбор информации, планирование, выполнение и оценка программ по предупреждению преступлений, координация деятельности полиции и других органов, работающих в этой сфере, обеспечение участия населения, сотрудничество со средствами массовой информации, научно-исследовательская работа, сотрудничество с законодательными органами. В США существует три модели превентивной деятельности: модель общественных учреждений, модель безопасности индивидуума и модель воздействия через окружающую среду. На федеральном и местном уровнях реализуются программы предупреждения преступлений. В некоторых штатах участие граждан в укреплении правопорядка позволило снизить количество ограблений на 30%. Здесь используется вознаграждение за информацию, имеющую оперативно-профилактическое значение.

¹ Обыденнова Т.В. К вопросу об использовании в России положительного опыта Германии в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних // Административное и муниципальное право.– 2016.– № 1.– С. 85.

В Канаде широко практикуется участие граждан в патрулировании. Действуя совместно с полицией, гражданские патрули снижают страх перед преступниками и поддерживают ощущение личной безопасности. В ряде случаев создаются так называемые контрольные посты вокруг выявленных зон повышенной преступной активности, особенно в ночное время.

В Великобритании разработаны минимальные стандарты криминальной безопасности, широко используется привлечение населения к сотрудничеству с полицией (патрулирование, дежурство в наиболее криминогенных районах). Для представителей общественности практикуется бесплатная выдача «полицейского» обмундирования (без знаков различия и служебной атрибутики), средств радиосвязи, дубинок, наручников и даже оружия для «боевого» патрулирования на полицейских автомашинах. Вся эта деятельность получает моральную и материальную поддержку общества и государства¹.

Одним из наиболее востребованных является виктимологическое направление предупреждения преступлений. Оно не требует больших материальных затрат и реализует присущее всем людям стремление к самозащите. В Западной Европе и США появилось множество популярных статей и пособий на тему «Как защитить себя, свою семью, свое жилище и свою собственность от преступных посягательств».

Органами, определяющими политику в области борьбы с преступностью, учебная подготовка.

В практической деятельности полиции широко пропагандируется тезис о том, что преступления совершаются чаще всего тогда, когда потенциальный преступник встречает уязвимую, неохраняемую жертву или объект. Поэтому превентивные меры должны быть направлены либо на преступника, либо на систему безопасности, либо на потенциальную жертву

¹Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах // Полицейская деятельность.– 2015.– № 1.– С. 26.

(индивидуальная, общая и виктимологическая профилактика). В этой триаде большое внимание уделяется охранительному предупреждению и особой работе с населением, направленной на его самозащиту.

В ФРГ долго считалось, что предупреждение преступлений является «побочным продуктом» полицейской работы просто потому, что само существование аппарата полиции действует как фактор, сдерживающий преступность. Но начиная с 60-х гг. Полиция стала широко практиковать целенаправленную работу с общественностью с ориентацией на самозащиту: консультировать население, как с помощью технических средств спасти от воров имущество и как, благодаря правильным действиям, не стать жертвой преступления. В этих же целях практикуются: бесплатное распространение советов по профилактике преступлений, трансляция по радио и демонстрация по телевидению передач из цикла «Уголовная полиция советует»¹. Существует специальная программа предупреждения преступлений уголовной полицией, центральной идеей которой является следующая формула: любой контакт полицейского с населением должен служить интересам профилактики. Реализуются программы защиты потерпевших и свидетелей по уголовным делам, сформировались ассоциации потерпевших от преступлений. Повсеместно возникают «Ассоциации соседей», члены которых патрулируют микрорайоны и поселки и при необходимости вызывают полицейские патрули.

Во всех учебных заведениях - от начальной школы до вузов - проводятся занятия по прикладной виктимологии. Желающие могут не только прослушать лекции, но и пройти специальный тренинг: освоить приемы самозащиты и выработать навыки оптимального поведения в экстремальных ситуациях.

¹ Астишина Т.В., Маркелова Е.В., Обголец И.А. Предупреждение полицией преступлений несовершеннолетних // Полицейская деятельность.– 2013.– № 2. – С. 96.

Достаточно интересным является так называемое архитектурное направление в практике предупреждения преступлений. Было установлено, что в высотных жилых домах регистрируется в семь раз больше преступлений, чем в малоэтажных жилищах. Оказалось, что архитектурный стиль больших городов в целом нередко инициирует преступления и облегчает их совершение. Эти факторы стали учитывать в практике градостроительства при выполнении следующих работ: расширение объема строительства малоэтажных коттеджей; сокращение количества тупиков, проходных дворов, подвалов и подземных проходов; снос домов, определяющих «криминогенный ландшафт». В Лондоне жителям криминогенного квартала Стоунбридж министерство жилищного строительства выделило по 1 тыс. Фунтов стерлингов для оборудования каждой квартиры этого квартала системой сигнализации и иными средствами защиты.

В Западной Европе и США огромное внимание уделяется превентивным мерам, направленным на предупреждение насилия в обществе. Так, администрация президента США приняла федеральную программу нравственного оздоровления американского общества. Основные элементы этой программы заключаются в следующем¹:

- формирование ненасильственных установок и навыков у подрастающего поколения;
- поддержка местных общин в предотвращении насилия;
- пресечение насаждения расовой и культурно-национальной розни;
- ограничение распространения оружия среди граждан;
- идеологическое и материальное стимулирование оздоровления семейного образа жизни;

¹ Бажанов С.В., Воронцов А.А. Ранняя профилактика административных правонарушений в сфере экономики как фактор, способствующий предупреждению аналогичных им преступлений // Административное право и процесс. –2016.– № 2.– С.35.

– рекомендации средствам массовой информации по сокращению рекламы насилия и проведению пропаганды, благоприятствующей сокращению насилия.

Проведение научных исследований, посвященных выявлению условий, в которых предупреждение преступлений осуществляется наиболее успешно.

Нужно отметить, что программы борьбы с насилием разрабатываются в рамках двух основных направлений предупреждения преступлений, принятых в США: социального реформирования и клинической криминологии. Кроме этих моделей в практике предупреждения преступности в последние годы достаточно популярными становятся меры, связанные с реформой полицейской системы и использованием достижений науки¹.

Многочисленные комиссии, проверявшие деятельность полицейских ведомств США, пришли к выводу, что эти структуры изолировались от населения и не в состоянии контролировать развитие криминогенной обстановки в стране. Новая стратегия получила название общественной полицейской деятельности. В соответствии с ней главной задачей полиции является активная деятельность по предупреждению преступлений, а не реагирование на сообщения о происшествиях. Главный акцент стал делаться на демонстрацию присутствия полицейских в жилых районах. При этом полицейские в значительной мере отказались от использования автомобилей, чтобы быть ближе к людям. С этой же целью они стали пользоваться велосипедами либо патрулировать пешком.

Большее внимание в настоящее время стало уделяться устранению причин и условий преступлений, пресечению актов вандализма,

¹Евсеев А.В. К вопросу об обеспечении криминологической безопасности // Полицейская деятельность. – 2013. – № 3. – С.182.

превентивному разрешению конфликтных ситуаций в семье, формированию доверительных отношений между полицией и гражданами.

Значительную роль в повышении эффективности предупреждения преступлений играет использование достижений науки. Особенно перспективными признаются¹: применение лазерной и другой оптической техники в целях контроля за движением транспорта, наркотиков, оружия и т.д.; усовершенствование методик составления социально-психологического портрета преступника по характерным признакам преступления и обстановке на месте его совершения; повышение уровня информационного обеспечения предотвращения и пресечения преступлений. В США создан Национальный центр информации о преступлениях, Унифицированная система учета и регистрации преступлений и Автоматизированная система идентификации отпечатков пальцев.

Достаточно распространенной мерой наказания становится домашний арест с электронным мониторингом, что является эффективным средством предупреждения рецидива преступлений. Из нетрадиционных методов предупреждения преступлений, практикуемых в США, следует отметить попытки применения гипноза и медитаций (групповые сеансы гипноза и антикриминогенной медитации).

В целом изучение моделей, форм и методов предупреждения преступлений и правонарушений используемых в зарубежных странах, позволяет сделать вывод о постоянном движении к реализации принципов системности, адекватного обеспечения, гуманизма и участия всех членов общества. В странах - членах Европейского Союза выделяют два уровня предупреждения преступлений: социальное и ситуационное. Социальное предупреждение направлено на изменение неблагоприятных условий формирования личности преступника, особенно микросреды и

¹ Ворожевич А.С. Вызовы современным патентным системам и правовые ответы на них // Вестник гражданского права. –2014.– № 2.– С. 57–59.

микросоциальной ситуации. В Западной Европе и США огромное внимание уделяется превентивным мерам, направленным на предупреждение насилия в обществе. В ФРГ полиция применяет целенаправленную работу с общественностью с ориентацией на самозащиту, такую как консультирование населения по вопросам профилактики правонарушений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного теоретико-правового исследования административно - правовых мер профилактики правонарушений представляется возможным сделать следующие выводы и предложения.

Профилактика правонарушений - это совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, демографических, воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий совершения правонарушений или недопущению правонарушений.

Меры профилактики традиционно делятся на общую и индивидуальную. Целью общей профилактики являются сдерживание негативных тенденций, снижение общественной опасности. Главной задачей общей профилактики является выявление причин и условий противоправного поведения.

Сущность деятельности полиции по профилактике правонарушений заключается в подготовке и принятии управленческих и иных решений, обязательного для исполнения характера и определяющих пределы осуществляемого ими воздействия на соответствующие объекты социального управления.

В настоящее время в российском законодательстве в целом сформирована система мер профилактики правонарушений. Мерами общей профилактики правонарушений являются разработка и утверждение региональных комплексных программ по профилактике правонарушений и проведение профилактических мероприятий, правовое просвещение граждан, внесение представлений, вынесение предписаний.

Общие меры по предупреждению правонарушений по своему характеру, содержанию и значимости весьма разнообразны. Это социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия, которые способствуют устранению причин и условий правонарушений. Они составляют социально-экономическую и идеологическую основу

специальных мер. Без них любые специально предпринимаемые средства устранения причин и условий правонарушений малоэффективны.

Важным элементом профилактики правонарушений является административная ответственность. Возникновение административных наказаний непосредственно связано с развитием науки административного права. В России развитие науки административного права начинается приблизительно с середины 19 в. Современное развитие науки административного права базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и служат друг другу. Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и улучшения административных процедур. В ходе исследования выявлена тенденция дифференциации административных наказаний. Как и административного права в целом как отрасли.

Анализ административного законодательства позволяет констатировать, что вопросы профилактики правонарушений на всех исторических этапах занимают важное значение. Каждый этап имеет свои особенности и соответствует уровню развития правовой системы в целом.

Подразделения органов внутренних дел, являются основным звеном системы профилактики административных правонарушений. Профилактическая функция органов внутренних дел заключается в предупреждении преступлений и иных правонарушений, выявлении причин и условий, которые их порождают, а также в их устранении. Исходя из вышесказанного, видно, что это организованная система, предназначенная для непосредственного осуществления профилактических мероприятий, ведения учета за профилактическими мероприятиями, а так же осуществляется предварительная проверка сообщений об административных правонарушениях. В целом административно - правовые меры профилактики

правонарушений являются средством предупреждения преступности и административных правонарушений.

Анализ моделей, форм и методов предупреждения правонарушений в зарубежных странах, выявил следующие характерные особенности профилактической деятельности правоохранительных органов государства, системность мер профилактики находящиеся во взаимосвязи, принятие принципа гуманизма, а так же широкое привлечение общественности. В странах - членах Европейского Союза выделяют два уровня предупреждения правонарушений: социальное и ситуационное. Социальное предупреждение направлено на изменение неблагоприятных условий формирования личности правонарушителя, особенно микросреды и микросоциальной ситуации. В Западной Европе и США огромное внимание уделяется превентивным мерам, направленным на предупреждение насилия в обществе, как например пресечение насаждения расовой и культурно-национальной розни. В ФРГ полиция применяет целенаправленную работу с общественностью с ориентацией на самозащиту, такую как консультирование населения по вопросам профилактики правонарушений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ :

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года
// <http://www.un.org/ru/documents/.shtml>
2. Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, утвержденная резолюцией 3452 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1975
г.//http://www.un.org/ru/docum/decl_coNev/declaioNes/toe.shtml
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.–2014.– № 31. Ст. 4398.
4. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «Консультант Плюс».
5. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 06 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ.– 2007.– № 7.– Ст. 837.
6. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05 октября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ.– 2011. – № 1.– Ст. 2.

7. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 05 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2011.– № 7.– Ст. 900.
8. Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ.– 2016. – № 26.– Ст. 3851.
9. Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июля 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ.–2016. – № 26.– Ст. 3851.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ (ред. от 05 февраля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ.–2002.– № 1.– Ст. 1.
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ.–2015.– № 10.– Ст. 1391.
12. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
13. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685), согласно которой обеспечение общественной безопасности включает в себя обеспечение безопасности дорожного движения и транспортную безопасность, защиту и охрану собственности, а также охрану общественного порядка и иные направления деятельности.
14. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СПС «Консультант Плюс».

15. Постановление РФ «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений » от 28 марта 2008 г. № 216 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 14.– Ст. 1410.
16. Постановление Правительства РФ «О заключении Соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и компетентными ведомствами иностранных государств» от 29 июня 1995 г. № 653 (ред. от 21 февраля 2017 г.) // Российская газета.– 1995.– № 137.
17. Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета.– 2013.– № 65.
18. Приказ МВД РФ «О внесении изменений в Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденный Приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80» от 13 января 2010 г. № 8 //Российская газета.– 2010.–№36.
19. Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 «О едином учете преступлений»(вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») от 29 декабря 2005г. (ред. от 20 февраля 2014 г.) // Российская газета.– 2006.– № 13.

Раздел 2 КНИГИ, МОНОГРАФИЯ ,УЧЕБНИКИ ,ЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

20. Потапова, А. А. Административное право : курс лекций / А.А. Потапова. – М., Проспект, 2015. – С.401.
21. Смоленский, М. Б. Административное право для бакалавров /

- М.Б. Смоленский, Алексеева М.С. М., Феникс, 2015.–С.241.
22. Смоленский, М. Б. Административное право : учебник / Смоленский М. Б., Дригола Э.В. – М., Кнорус. – 2014.– С.365.
 23. Старостин, С. А. Административное право России : общая часть С.А. Старостин. – М., 2012.–С.410.
 24. Елистратов, А.И. Учебник русского административного права. Выпуск 2.– М., 2014.– С.369.
 25. Попов, Л. Л. Административное право России / Л. Л. Попов , Ю.И. Мигачев ,– 3-е изд., пересмотр. и доп. – М., Проспект, 2013.– С.412.
 26. Стахов , А.И. Административное право России: учебник для бакалавров / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., Юрайт, 2014. – С.501.
 27. Копытов, Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. – М., Юрайт, 2013.– С.364.
 28. Попов, Л. Л. Административное право России / Л. Л. Попов , Ю.И. Мигачев . – 3-е изд., пересмотр. и доп.– М., Проспект, 2013.– С. 479.
 29. Стахов , А.И. Административное право России: учебник для бакалавров / А.И. Стахов , П.И.Кононов.– М., Юрайт, 2014.– С.398.
 30. Колонтаевский, Ф.Е. О разработке концепции государственной политики в сфере законодательства об административных правонарушениях // Проблемы прав человека в деятельности органов внутренних дел по материалам Московского (1991 г.) совещания - конференции по человеческому измерению СБСЕ.– М., 2014. – С.335.
 31. Сводный отчет по России «Единый отчет о преступности», форма 1-ЕГС//СПС "Консультант Плюс".

Раздел 3 СТАТЬИ И ПУБЛИКАЦИИ

32. Астишина, Т.В., Маркелова, Е.В., Предупреждение полицией преступлений несовершеннолетних // Полицейская деятельность.– 2013.– № 2.– С.93–99.
33. Бажанов, С.В. Особенности отказа в возбуждении(прекращения) уголовного дела (преследования) в ходе процессуальных проверок и расследования налоговых преступлений // Российский следователь. – 2011.– № 14.– С.10–12.
34. Бажанов, С.В., Воронцов, А.А. Ранняя профилактика административных правонарушений в сфере экономики как фактор, способствующий предупреждению аналогичных им преступлений // Административное право и процесс.– 2016.– № 2.– С. 33–36.
35. Бортникова, Н.А. Длжащееся административное правонарушение //2018 СПС «Консультант Плюс».
36. Ворожевич, А.С. Вызовы современным патентным системам и правовые ответы на них // Вестник гражданского права.– 2014.– № 2.– С.44–99.
37. Горохова, С.С. Механизмы обеспечения общественной безопасности В Российской Федерации // Наука и современность – 2017: Сборник материалов III Международной научно-практической конференции.– 2017.– С.112.
38. Горохова, С.С. О некоторых аспектах профилактики правонарушений как механизма обеспечения общественной безопасности в России // Российская юстиция. –2017.– № 12.– С.52–55.
39. Дерюга, А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений : теоретико - прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс . –2016 .– № 10 .– С. 44 – 49.
40. Долгова, А.И. особенности административных правонарушений.– М.,– 2015.– С.152.

41. Евсеев, А.В. К вопросу об обеспечении криминологической безопасности // *Полицейская деятельность.*– 2013.– № 3.– С.182–185.
42. Жеребцов, А.Н., Помогалова, Ю.В., Смоляров, М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный) // 2016. СПС« Консультант Плюс».
43. Исаев, О.Ю., Ларичев, В.Д. Понятие и характеристика основных субъектов предупреждения преступлений в сфере экономики в современных условиях // *Общество и право.*–2011.– № 1.– С.14–18.
44. Кауфман, М.А. Правотворческие ошибки в уголовном праве // *Журнал российского права.*– 2016.– № 9.– С.92–101.
45. Козлов, В.Ф., Лукьянов, А.С. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // *Российская юстиция.*– 2015.– № 3.– С.22–25.
46. Красносельских, И.М. Административное право, как способ влияния на профилактику преступлений // *Административное и муниципальное право.*– 2016.– № 2.– С.143–148.
47. Куракин, А.В., Костенников, М.В., Мышляев, Н.П. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах // *Полицейская деятельность.*–2015.– № 1.– С.24–34.
48. Куракин, А.В., Костенников, М.В., Трегубова, Е.В., Мышляев, Н.П. Концептуальные основы административной деликтологии // *Административное и муниципальное право.*– 2015.– № 6.– С.563–574.
49. Кургузкина, Е.Б. Методология совершенствования понятийного аппарата криминологии // *Уголовное право и криминология: современное состояние и перспективы развития: Сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та,*– 2005.– С.98–103.

50. Малков, В.Д. Предупреждение и профилактика преступлений и иных правонарушений в системе борьбы с преступностью // Вестник Московского государственного лингвистического университета.– 2014. –№ 25.– С.79.
51. Обыденнова, Т.В. К вопросу об использовании в России положительного опыта Германии в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних // Административное и муниципальное право.– 2016.– № 1.– С.81–87.
52. Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. –М., 2015.
53. Соловьева, Ю.И. Профилактика правонарушений // СПС "Консультант Плюс".– 2018.– С.14.
54. Титушкина, Е.Ю. О понятийном аппарате криминологии // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.– 2014.–№ 3.– С. 233–235.
55. Хабриева, Т.Я. Новые горизонты юридической науки // Научные концепции развития российского законодательства : Монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. – М., Юриспруденция, 2015.– С.18–19.
56. Черданцев, А.Ф. Интегративное недопонимание права // Журнал российского права.– 2016.– № 10.– С.6.
57. Щедрин, Н.В. О необходимости терминологической конвенции (на примере общей теории предупреждения преступлений) // Российский криминологический взгляд. – 2014.– № 1.– С.280–284.

Раздел 4 СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

58. Определение Верховного Суда РФ от 15 марта 2017 г. № 308-АД17-748 по делу № А53-14211/2016.

59. Определение Верховного Суда РФ от 01 марта 2018 г. № 306-КГ17-17056 по делу № А55 - 16550 / 2016 // СПС Консультант Плюс.
60. Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 28 сентября 2017 г. № 33 а -7225 / 2017 // СПС Консультант Плюс.
61. Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 07 ноября 2017 г. по делу № 33а-197/2017// СПС Консультант Плюс.