

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И
ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2020.518.ВКР

Руководитель работы,
канд.юрид. наук доцент
_____Артем
Александрович Шмидт
« _____ » _____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю-518
_____Брикуля Андрей Сергеевич
« _____ » _____ 2020 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук,
_____Овчиникова Оксана
Витальевна
« _____ » _____ 2020 г.

Челябинск
2020

АННОТАЦИЯ

Брикуля А.С. Выпускная квалификационная работа «Административно-правовые основы предупреждения и пресечения административных правонарушений» – ФГАОУ «ЮУрГУ» (НИУ), Ю-518, 94 с. библиогр. список – 77 наим.

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Предметом данного исследования являются правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Цель данного исследования заключается в выявлении сущности категорий «профилактика», «предупреждение» и «пресечение», рассмотрении субъектов, реализующих данные виды деятельности, исследование форм реализации профилактических мер, рассмотрение зарубежного опыта по данному направлению, а также формулирование предложений по совершенствованию практики и законодательства в сфере профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений.

В работе исследуются особенности предупреждения, пресечения и профилактики как административно-правового явления, рассматриваются субъекты предупреждения, даётся характеристика административной деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений, рассматривается аналогичный опыт зарубежных стран, помимо этого, вырабатываются меры совершенствования процесса предупреждения и пресечения административных правонарушений в России.

Результаты исследования имеют практическую значимость, содержат

выводы и предложения по решению обозначенных в выпускной квалификационной работе проблем реализации правовых норм, регулирующих осуществление предупреждения и пресечения административных правонарушений.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
Глава 1	ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИИ	
1.1	Общая характеристика предупреждения и пресечения правонарушений как административно-правового явления.....	5
1.2	Субъекты профилактики правонарушений в России.....	14
1.3	Классификация мер профилактики и предупреждения правонарушений, порядок их осуществления.....	25
Глава 2	АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	
2.1	Особенности административной деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений в России.....	41
2.2	Опыт зарубежных стран в предупреждении и пресечении правонарушений.....	52
2.3	Совершенствование процесса предупреждения и пресечения административных правонарушений в России.....	61
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	79
	ПРИЛОЖЕНИЯ.....	89

ВВЕДЕНИЕ

Предупреждение и пресечение правонарушений выступает в качестве неотъемлемого элемента обеспечения законности и правопорядка в обществе. От качественной реализации данного процесса зависит уровень безопасности и благосостояния в обществе. Правильно выстроенная и осуществленная система мер предупреждения и профилактики правонарушений является одним из важнейших условий правопорядка и безопасности социума.

Несмотря на то, что настоящее исследование посвящено правонарушениям, предполагается, что актуальность работы возможно обосновать соответствующими показателями в сфере преступности. Так, «В январе – сентябре 2019 года на территории России зарегистрировано 1 521 683 преступления, что на 30 804 больше, чем за аналогичный период прошлого года (на 2,1%)»¹. Обращаясь к административным правонарушениям, необходимо отметить и показатели в данной сфере. Так, за 2019 год судами общей юрисдикции было рассмотрено свыше 7 миллионов дел об административных правонарушениях².

Указанное непосредственно определяет необходимость совершенствования борьбы с правонарушениями путём предупреждения, пресечения и профилактики. В этой связи стоит обратить внимание на органы внутренних дел РФ, являющихся основными субъектами такой профилактики. Одной из наиболее важных профессиональных обязанностей сотрудников полиции является обязанность предпринимать меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений.

¹ В 2019 году число преступлений в России выросло на 2%. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7056912> (дата обращения: 26.04.2020).

²Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год: Судебный департамент при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 26.04.2020).

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Предметом исследования являются нормы административного законодательства, доктринальные источники, судебная практика, определяющие особенности профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Цель данного исследования заключается в выявлении сущности категорий «профилактика», «предупреждение» и «пресечение», рассмотрении субъектов, реализующих данные виды деятельности, исследование форм реализации профилактических мер, рассмотрение зарубежного опыта по данному направлению, а также формулирование предложений по совершенствованию практики и законодательства в сфере профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений.

На основе цели можно определить задачи исследования:

- дать общую характеристику предупреждения и пресечения правонарушений как административно-правового явления;
- раскрыть полномочия субъектов, осуществляющих профилактику, предупреждение и пресечение правонарушений;
- дать классификацию мер профилактики и предупреждения правонарушений, раскрыть порядок их осуществления;
- исследовать особенности административной деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений в России;
- раскрыть опыт зарубежных стран в предупреждении и пресечении правонарушений;
- предложить меры по совершенствованию процесса предупреждения и пресечения административных правонарушений в России.

Теоретическая значимость работы состоит в систематизации и структуризации законодательных и научных положений в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Практическая значимость работы заключается в выдвижении предложений по совершенствованию законодательства и практики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений, которые при их использовании могут сыграть положительную роль в профилактической деятельности правоохранительных органов.

Степень научной проработанности темы. Вопросами административно-правовых основ предупреждения и пресечения правонарушений занимались многие учёные, такие как Р.В. Астишина, Н.А. Барановский, М.В. Барышников, Ю.М. Буравлёв, Л.С. Буторина, А.С. Ворожечин, М.Ю. Воронин, Ю.А. Воронин, Н.Н. Вопленко, И.И. Гербеков, Я.И. Гишинский., Д.В. Горбань, А.И. Долгова., А.Г. Ефимкина, М.С. Ефимкин, К.Ю. Зуева, О.Г. Карпович, Е.Б. Козлова, А.В. Коркин, М.В. Костенников, М.К. Кумышева, Е.Б. Козлова, А.Г. Лекарь и множество других.

Структура выпускной квалификационной работы определена характером исследуемых в ней вопросов. Работа состоит из введения, двух глав, состоящих из трех параграфов каждая, заключения и списка использованной литературы.

1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИИ

1.1 Общая характеристика предупреждения и пресечения правонарушений как административно-правового явления

Для определения сущности предупреждения и пресечения административных правонарушений важно определить используемый понятийно-категориальный аппарат. С этой целью необходимо рассмотреть вопросы, связанные с разграничением таких понятий, как «предупреждение правонарушений», «пресечение правонарушений» и «профилактика правонарушений». Это необходимо в связи с тем, что правоприменитель и представители юридической науки достаточно часто используют указанные понятия, зачастую не разграничивая их должным образом. Помимо этого, необходимо раскрыть сущность самой категории «правонарушение».

В общем понимании, правонарушение представляет собой виновное противоправное общественно опасное деяние (действие или бездействие), противоречащее требованиям правовых норм и совершённое дееспособным лицом, влекущее за собой юридическую ответственность. Можно выделить основные черты правонарушения:

- это деяние (действие или бездействие), совершенное физическим или юридическим лицом, обладающим сознанием и волей и достигшим установленного законом возраста. Обладание сознанием и волей есть условие наличия вины, без которой невозможно правонарушение;

- обладает признаком социальной вредности, заключающей в себе «неблагоприятные последствия материального, физического, психического, морального или политического характера, наступающие в результате неправомерного поведения», иными словами, правонарушение влечёт за собой ущерб определённым общественным отношениям;

- противоречит действующему законодательству. Так, противоправность есть юридическое отражение социальной вредности;
- вышеуказанный пункт подводит к следующему признаку – наличию юридической ответственности за конкретное правонарушение.

Из этого можно сделать вывод, что правонарушение представляет собой противоправное виновное деяние, совершённое физическим дееспособным или юридическим лицом, влекущее за собой вредные последствия, за которое установлена юридическая ответственность.

Обозначив сущность правонарушения, стоит обратиться к проблематике содержания и соотношения понятий «предупреждение правонарушений», «пресечение правонарушений» и «профилактика правонарушений».

Понятие «профилактика правонарушений» в широком смысле есть синоним понятия «предупреждение правонарушений». В узком же смысле слова профилактикой правонарушений считаются меры, направленные на выявление и ликвидацию причин и условий конкретных деяний, а также на установление лиц, потенциально способных совершить преступление с целью осуществления направленного предупредительного воздействия. Предполагается, что данное положение может применяться не только к преступлениям, но и в целом к противоправным действиям. Таким образом, профилактика правонарушений в узком понимании есть составная часть предупреждения правонарушений.

Пресечение правонарушений есть процесс, в рамках которого правонарушение останавливается внешним воздействием (к примеру, преступление на стадии приготовления или покушения, равно как и административное правонарушение). Цель пресечения состоит в прекращении противоправного деяния и недопущении нового.

В научной среде до сих пор ведутся дискуссии относительно сущности и соотношения исследуемых понятий. Так, О.Г. Карпович, применяя более узкую категорию «преступление», которая является составной частью

понятия «правонарушение», отмечал, что указанные термины «...несут взаимодополняющую функцию и означают следующее: 1) предупреждение преступности и преступления; 2) предотвращение преступления на стадии обнаружения умысла; 3) пресечение преступной деятельности на стадии приготовления, покушения; 4) профилактика преступлений, под которой понимается деятельность, направленная на выявление, устранение или нейтрализацию причин и условий преступлений на всех уровнях»¹. Предполагается, что указанные положения можно отнести не только к преступлениям, но и в целом правонарушениям, включающим в себя административные правонарушения и преступления.

Как отмечает А.В. Шведко, «с филологической точки зрения термины «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» являются родственными». Также учёный справедливо подчёркивает, что «необходимо учитывать в первую очередь не этимологию, а преимущественно их смысловое содержание, предполагающее возможность их использования для обозначения конкретных мер, применяемых в практической деятельности, отражая при этом особенности их характера и правовой природы»².

Если обратиться к законодательству, то здесь стоит подчеркнуть, что в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции)³ то сущность профилактики, реализуемой полицией, прослеживается в п. 4 ч. 1 ст. 12, положения которой гласят, что в полиция обязуется, в том числе, «выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и

¹Карпович О.Г. Экономическая преступность в России. Теория и практика противодействия. М., 2012. С. 40.

²Шведко А.В. Соотношение понятий «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» в контексте исследования коррупционной преступности // Всероссийский криминологический журнал. 2014. №1. С. 178.

³Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900.

проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний».

Также полиция вправе вносить в банки данных информацию о лицах, состоящих на профилактическом учете (п. 16 ч. 3 ст. 17). В то же время, как справедливо отмечается в научной литературе, среди основных направлений деятельности полиции названо предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 2), а не их профилактика¹.

Также отметим, что в настоящее время нет единого правового акта, регулирующего вопросы именно предупреждения и пресечения правонарушений. Однако существуют федеральные законы, непосредственно направленные на профилактику правонарушений. Например, таким нормативным актом является Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 № 182-ФЗ (далее – Закон о профилактике). Интересно, что, как гласит данный закон, профилактика правонарушений осуществляется по нескольким направлениям, одно из которых – предупреждение правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 6)². Выходит, предупреждение есть одно из направлений профилактики.

Несколько схожая ситуация наблюдается при анализе Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», согласно которому, одной из задач по профилактике правонарушений несовершеннолетних является предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних³. Таким образом, предупреждение есть одна из задач по профилактике.

¹ Коркин А.В. Соотношение мер профилактики и предупреждения в административной деятельности полиции // Наука. Мысль. 2016. №5(1). С. 77.

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

³ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3177.

Ведомственные нормативные акты также отражают вопросы предупреждения и пресечения правонарушений. Так, согласно такому документу, как «Методические рекомендации по организации деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору» (утв. МВД России 19.12.2012 № 13/5-8042), «предупреждение и пресечение административных правонарушений требований законодательства Российской Федерации осуществляется путем возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении юридических и физических лиц и выдаче предписаний и представлений в порядке, предусмотренном КоАП РФ»¹.

Из этого следует, что предупреждение и пресечение правонарушений реализуется посредством:

- возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении юридических и физических лиц;
- выдачи предписаний и представлений в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Однако реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется посредством, в том числе, «применения в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений». Не совсем ясно, что законодатель подразумевал под «специальными мерами профилактики», однако, полагаем, привлечение конкретного лица к юридической ответственности также можно отнести к специальным мерам профилактики.

¹ Методические рекомендации по организации деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору (утв. МВД России 19.12.2012 № 13/5-8042) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2020).

Правовая неопределенность содержания понятий, а также несколько несогласованное применение законодателем рассматриваемых терминов позволяет говорить о том, что допускается применение термина «профилактика правонарушений» наравне с терминами «предупреждение правонарушений» и «пресечение правонарушений». Не вызывает сомнения, что с филологической точки зрения термины «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» являются родственными.

Заслуживает внимания точка зрения, высказанная А.В. Шведко, согласно которой «понятие «предупреждение» является основополагающим и включает в свою структуру общую (борьба с условиями, способствующими совершению преступлений) и индивидуальную (воздействие на лиц, способных совершить преступления) профилактику преступлений, а также предотвращение готовящихся преступлений». Автор также отмечает, что «...достаточно условным является рассмотрение понятий «пресечение», «профилактика», «предупреждение» в качестве самостоятельных, поскольку понятие «предупреждение» охватывает их своим содержанием»¹. Таким образом, можно сделать вывод, что вышеприведенные понятия соотносятся с понятием предупреждения как части и целое.

Представляется, необходимо ориентироваться, прежде всего, на положения федерального законодательства, в частности, Закона о профилактике. Помимо этого, при обращении к научным источникам становится очевидно, что авторы преимущественно рассматривают именно профилактику как административно-правовой институт, применяемый в целом в отношении противоправных проявлений в обществе, а предупреждение и пресечение чаще всего исследуют уже относительно конкретных противоправных действий.

¹ Шведко А.В. Соотношение понятий «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» в контексте исследования коррупционной преступности // Всероссийский криминологический журнал. 2014. №1. С. 179.

Профилактика правонарушений в самом широком смысле представляет собой деятельность, имеющую место между индивидами и их объединениями. Н.А. Барановский обозначил объект профилактики, описывают механизм профилактического воздействия¹. Ряд авторов в определении понятия профилактики правонарушений указывают и ее субъектов – государство и общество; общество, институты социального контроля, отдельные граждане².

Статья 2 Закона о профилактике гласит, что «профилактика правонарушений – это совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц»³.

В зависимости от уровня профилактики различают общесоциальную, специальную и индивидуальную профилактику. Вместе с тем вышеуказанным федеральным законом выделяется 2 вида профилактики:

1. Общая профилактика правонарушений, которая непосредственно направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности.

2. Индивидуальная профилактика направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации (беспризорные несовершеннолетние, лица без определённого места жительства и т.д.), на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

¹ Барановский Н.А. Антидевиантная политика: теория и социальная практика. Минск, 2011. С. 87.

² Гишинский Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб, 2009. С. 435.

³ Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3177.

Кроме того, самостоятельную разновидность профилактики правонарушений образует виктимологическая профилактика. Крайне наглядное и подробное понятие виктимологической профилактики в своём исследовании приводит К.А. Сайткулов, подразумевая под данным понятием «деятельность органа или учреждения, непосредственно осуществляющего профилактику правонарушений, состоящую из системы правовых, социальных, организационных, психологических, духовно-просветительских, медицинских, педагогических и других мер виктимологической профилактики общего, индивидуального и специального порядка, направленная на уменьшение вероятности становления личности жертвой правонарушений по причине своего антиобщественного поведения или жизненных обстоятельств возникающих в процессе социальных отношений, защиту жертв правонарушений, выявление и устранение (виктимных) факторов, обстоятельств, событий создающих становление жертвами правонарушений, а также причин и условий, им способствующих»¹.

Анализируя разновидности профилактики правонарушений, можно предложить и такую классификацию, в соответствии с которой различаются вероятностная и детерминированная профилактика. А.П. Черненко отмечает, что «вероятностной называется такая профилактика, в которой четко не определены причины и условия совершения правонарушений, четко не обозначен круг лиц, на которых необходимо воздействовать. Напротив, детерминированная профилактика отличается конкретностью, когда предельно ясно, в отношении кого и как осуществлять профилактику»².

Мы согласны с классификацией профилактики, приведённой А.А. Гербековым, который отмечает, что «в зависимости от направлений профилактики противоправных деяний различают профилактику совершения

¹ Сайткулов К.А. Научный и сравнительный анализ понятия виктимологической профилактики правонарушений // Проблемы современной науки и образования. 2019. №7. С. 89.

² Черненко А.П. Планирование профилактики правонарушений в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 139.

деяний, направленных на нарушение общественного порядка, общественной безопасности, профилактику правонарушений в сфере незаконной миграции, профилактику правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, профилактику терроризма и экстремистской деятельности, профилактику коррупции и др.»¹.

Подводя итог, стоит отметить следующее. В настоящее время, как показал анализ законодательства и доктринальных источников, до сих пор неясным остаётся разграничение таких понятий, как «предупреждение правонарушений», «пресечение правонарушений» и «профилактика правонарушений». Как в науке, так и в законодательстве наблюдается отсутствие чётких критериев и правил использования данных понятий.

В то же время представляется возможным выделить несколько критериев дифференциации исследуемых категорий, раскрыв сущность каждой из них.

1. Прежде всего, правонарушение представляет собой противоправное виновное деяние, совершённое физическим дееспособным или юридическим лицом, влекущее за собой вредные последствия, за которое установлена юридическая ответственность.

2. Профилактика правонарушений – это совокупность мер, направленных на выявление и ликвидацию причин и условий противоправных деяний, а также на установление лиц, потенциально способных совершить правонарушение.

3. Предупреждение правонарушений включается в профилактику правонарушений. Это утверждение подтверждается положениями Закона о профилактике, в соответствии с которым профилактика правонарушений осуществляется по нескольким направлениям, одно из которых – предупреждение правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 6). Отличие предупреждения и профилактики в том, что профилактика есть административно-правовой

¹ Гербеков И.И. Понятие и виды профилактики правонарушений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. №7. С. 103.

институт, а предупреждение и пресечение рассматривается через призму конкретных противоправных деяний.

4. Пресечение правонарушений есть процесс, в рамках которого правонарушение останавливается внешним воздействием. Цель пресечения состоит в прекращении противоправного деяния и недопущении нового. Основанием пресечения, как правило, является правонарушение. Таким образом, пресечение, в отличие профилактики и предупреждения, имеет место тогда, когда правонарушение непосредственно совершается, либо уже совершено и есть необходимость недопущения совершения нового.

На законодательном и ведомственном уровнях правового регулирования исследуемые понятия применяются несколько несогласованно, в связи с чем необходимо законодательное разъяснение данных вопросов. Полагаем, это может быть достигнуто путём издания соответствующего нормативного акта, регулирующего сущность, основания, методы профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений.

1.2 Субъекты профилактики правонарушений в России

Субъекты профилактики правонарушений в России являются необходимым элементом системы профилактики, выступая организационно-управленческим звеном в механизме реализации предупредительных мер. С учетом положений общей теории права можно сделать вывод, что субъектами профилактики правонарушений могут являться органы (организации), физические лица, обладающие в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностями и правами в сфере профилактики правонарушений.

Как гласит Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», субъектами профилактики правонарушений являются:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы прокуратуры Российской Федерации;
- следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Субъекты профилактики правонарушений функционируют в пределах компетенции, установленной ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и других нормативных актов. В настоящее время распространена концепция, в рамках которой субъекты профилактики делятся на специализированные и неспециализированные.

Специализированные субъекты наделены соответствующими правами и обязанностями, специальными полномочиями, имеют информационное, ресурсное и кадровое обеспечение. О.Н. Каширина относит к специализированным субъектам «правоохранительные органы: прокуратура, полиция, следственный комитет»¹. Важно отметить, что отдельным субъектом профилактики правонарушений является суд, без которого, как справедливо невозможно реальная борьба с правонарушениями.

Полномочия судов, их основные функции и принципы деятельности закреплены в федеральных конституционных законах: от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»², от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»³ и иных нормативных актах, в которых, к сожалению, отсутствует задача суда по предупреждению правонарушений.

¹ Каширина О.Н. Некоторые аспекты правового статуса субъектов ранней профилактики преступности в законодательстве России // Общество и право. 2011. № 3(35). С. 223.

² Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1.

³ Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 898.

Законом о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних к специализированным органам системы профилактики отнесены также: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы и учреждения социальной защиты населения, органы и учреждения образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, здравоохранения, службы занятости.

Реализуя поставленные задачи, указанные органы выявляют неблагополучные семьи, лиц, находящихся в социально-опасном положении, оказывают необходимую материальную, правовую и иную помощь, тем самым способствуя предупреждению преступности. Это объясняется тем, что одним из ключевых факторов роста количества преступлений и правонарушений являются экономические и социальные условия, возможности получать образование и иные социальные блага и др. Недостаток таких благ или невозможность их получения закономерно приводят к возможности противоправного поведения.

Важнейшую роль в ранней профилактике преступности играют образовательные учреждения, в том числе образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общеобразовательные учреждения, учреждения дополнительного и дошкольного образования, учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования.

Л.Н. Антонова отмечает, что «весь комплекс негативных психических состояний, внешней и внутренней агрессии и поведенческих проявлений зачастую берет начало в учебной неуспеваемости первых лет обучения в школе, а основной контингент специальных учреждений-спецшкол, воспитательных колоний и т.п., а в последствии и учреждений, осуществляющих исполнение наказаний, – составляют лица, относившиеся в образовательном учреждении к группе риска и ставшие неуспевающими,

недисциплинированными, утратившими позитивные социальные связи с коллективом класса, школы, нередко с родителями»¹.

Профилактические функции комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав закреплены в Федеральном законе от 24.06.1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Они включают в себя: осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям несовершеннолетних; осуществление мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Также в данный перечень включены полномочия по разрешению вопросов, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних; рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетнего из образовательного учреждения и по другим вопросам; оказание помощи подросткам в трудовом и бытовом устройстве, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, иным несовершеннолетним, нуждающимся в помощи государства, иные мероприятия по реабилитации.

Неспециализированные субъекты ранней профилактики реализуют меры, направленные в целом на улучшение благосостояния населения: социальные, экономические, политические, культурные и духовно-нравственные. Иными словами, полномочия таких органов шире, чем профилактика правонарушений, однако уровень безопасности в обществе и количество совершаемых правонарушений, в том числе, напрямую зависит

¹ Антонова Л.Н. Дети группы риска как социально-педагогический феномен // Педагогика. 2010. № 9. С. 31.

от действий данных субъектов, в перечень которых включены: Президент РФ, органы законодательной и исполнительной власти РФ и ее субъектов, общественные и религиозные организации, трудовые коллективы, психологические службы и организации, СМИ, научные учреждения.

Одним из важнейших специализированных субъектов профилактики правонарушений являются органы внутренних дел, которые в своей деятельности непосредственно сталкиваются с лицами, нарушающими закон. Отношения, складывающиеся между этими лицами, их родственниками и сотрудниками органов внутренних дел, позволяют оказывать воспитательное и профилактическое воздействие на нарушителей¹.

Под предупреждением преступлений и правонарушений понимается деятельность сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД), направленная на противодействие совершению преступлений путем выявления, устранения и нейтрализации причин совершения преступлений. Фактически ОВД занимают центральное место в системе субъектов профилактики.

Обращаясь к вопросам взаимодействия ОВД с иными субъектами профилактики, важно отметить, реализуется сотрудничество с региональными и муниципальными органами исполнительной власти по совместным программам². Это такие программы, как АПК «Безопасный город», «Гражданин-полиция» и др.

Также ОВД взаимодействуют с различными правоохранительными органами по вопросам профилактики правонарушений и преступности. Так, например, противодействие и профилактика экономической преступности реализуется с участием Министерства финансов России и ФНС России. Для

¹ Кумышева М.К. Правовые основы деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий // Теория и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 151.

² Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 июля 2011 г. № 849 // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

профилактики преступности, связанной с пересечением людьми, товарами государственной и таможенной границ привлекаются и другие органы.

Кроме того, к профилактике экономической преступности органами внутренних дел привлекаются и ресурсы ФАС России сотрудники которой обладают опытом выявления коррупционных элементов в экономической деятельности, картельных сговоров¹.

Довольно активно ОВД взаимодействуют и с органами Роспотребнадзора, и данное сотрудничество имеет свою нормативную базу². Также ОВД взаимодействуют с военными комиссариатами по вопросам профилактики преступлений, связанных с уклонением от службы³.

Как отмечают исследователи, «взаимодействие ОВД с другими субъектами профилактики может быть разделено на: взаимодействие со специализированными субъектами профилактики, входящими в систему правоохранительных органов, такими как прокуратура, ФСБ России и ФНС России и другими, причём координатором является Прокуратура России; и взаимодействие с общими субъектами профилактики, т.е. государственными и муниципальными органами, не являющимися правоохранительными, и с общественными организациями, гражданами и СМИ»⁴.

¹ Приказ МВД РФ №78, ФАС РФ № 215 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» от 30 декабря 2004 г. // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Приказ МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации» от 03 ноября 2006 г. // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Приказ Министра обороны РФ № 366, МВД РФ № 789, ФМС РФ № 197 «Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12.10.2007 № 10315) от 10 сентября 2007 г. // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Яковлева М.А. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами профилактики преступности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3(79). С. 60.

В этом контексте стоит раскрыть полномочия прокуратуры в сфере профилактики правонарушений, осуществляющей надзор за исполнением законов на территории России. В качестве одного из полномочий органов прокуратуры выступает «проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям»¹.

В этой связи стоит отметить основные направления профилактической деятельности прокуратуры. К ним относятся:

- надзор за законностью реализации бюджетных средств, направленных на осуществление региональных программ профилактики;
- надзор за деятельностью органов исполнительной власти и иных организаций и должностных лиц².

Говоря о месте Федеральной службы безопасности в сфере профилактики правонарушений, важно подчеркнуть, что законодательство предоставило соответствующие полномочия органам ФСБ России. Так, в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 № 40-ФЗ, данный орган реализует следующие профилактические мероприятия: «внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности»³. Таким образом, ФСБ России выступает в качестве важного субъекта профилактики правонарушений.

Помимо этого, таможенные органы являются субъектом предупреждения правонарушений. Как отмечается специалистами,

¹Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. №22021 // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

² Горбань Д.В. Проблемные вопросы деятельности субъектов профилактики правонарушений // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27. №4. С. 491

³ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.

«...ведущую роль в профилактике нарушений таможенных правил отведено таможенным органам, которые имеют для этого соответствующие полномочия, силы, средства в современных условиях, опираясь на теорию, которая соединена с практикой и может быть призвана эффективно решать задачи по профилактике нарушений таможенных правил»¹.

Органы внутренних дел в процессе осуществления профилактической деятельности также ориентируются на положения инструкции, утверждённой Приказом №19 МВД России от 17 января 2006 г. «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»² и «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений». В этой связи стоит выделить задачи полиции по исследуемому направлению:

- обнаружение и анализ основных причин совершения преступлений, выработка и применение мер по их устранению;
- постановка на профилактический учет лиц, предрасположенных к совершению противоправных действий;
- взаимодействие с общественными объединениями;
- выявление лиц, подготавливающих преступление, и принятие мер по их нейтрализации в соответствии с законом;
- профилактика безнадзорности несовершеннолетних.

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

В структуре МВД России действует оперативный штаб (далее – ОШ МВД России) по профилактике правонарушений. ОШ МВД России является постоянно действующим нештатным координационным органом, образованным для организации обеспечения деятельности структурных

¹ Зуева К.Ю. Система мер профилактики таможенных преступлений // Молодой ученый. 2017. №40. С. 31.

² Приказ МВД России «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений») от 17 января 2006 г. № 19 // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

подразделений МВД России, территориальных органов МВД России на региональном, окружном и межрегиональном уровнях по профилактике правонарушений, а также по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий международного, федерального (межрегионального) значения, если иное особо не оговорено нормативными правовыми актами МВД России¹.

Оперативный штаб должен контролировать деятельность сотрудников полиции по принятию мер, направленных на профилактику правонарушений, и докладывать о результатах своей работы Госдуме и Правительству РФ.

Правовой основой профилактики правонарушений, осуществляемой органами внутренних дел, в первую очередь является Конституция РФ. Большую роль здесь играет и уголовно-процессуальный закон РФ. В частности, УПК РФ одной из своих задач провозглашает противодействие совершению преступлений и обязывает суд, прокурора, следователя и дознавателя выявлять по уголовным делам и устранять причины, способствующие совершению преступлений.

Безусловно, важной правовой основой профилактической деятельности ОВД является Федеральный закон «О полиции». Как гласит п. 2 ч. 1 статьи 2 данного закона, в качестве одного из направлений деятельности полиции выступает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений². Помимо вышесказанного, в профилактической деятельности полиции играют важную роль следующие нормативные акты:

Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

¹ Приказ МВД России от 17 января 2006 г. №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» от 17 января 2006 г. №19 // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

² Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900.

Указанный правовой акт дал определение профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении¹.

Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» установил, что, к примеру, в соответствии с п. 9.1, участковый уполномоченный полиции принимает меры, направленные на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, совершаемых в том числе и несовершеннолетними².

Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» отметил, что к основным задачам центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей относится в том числе и проведение индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними, выявление среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению,

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. №11.

² Приказ МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» от 29 марта 2019 г. № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019

информирование об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений¹.

Приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» установил, что административный надзор осуществляется в целях предупреждения совершения лицами, преступлений и иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия².

Органами внутренних дел проводится большая работа по предупреждению и пресечению правонарушений, однако, как показывает практика и статистические данные, становится все более очевидным, что усилия органов внутренних дел по данному направлению недостаточны. Как отмечают исследователи, «существующая система мер профилактики правонарушений недостаточна эффективна и требует более тщательной проработки и координации усилий не только правоохранительных органов, но и всех институтов государства»³.

Подводя итог, можно отметить следующее.

1. Субъектами профилактики правонарушений могут являться органы (организации), физические лица, обладающие в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностями и правами в сфере профилактики правонарушений.

2. Основными субъектами профилактики правонарушений являются:

- федеральные органы исполнительной власти, такие как МВД России, ФСБ России, Минфин России, ФНС России, ФАС России и др.;
- органы прокуратуры Российской Федерации;

¹ Приказ МВД России «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» от 01 сентября 2012 г. № 839 // Российская газета. 2012. №290.

² Приказ МВД России «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 08 июля 2011 г. № 818 // Российская газета. 2011. №189.

³ Кумышева М.К. Правовые основы деятельности ОВД по предупреждению правонарушений // Теория и практика общественного развития. 2017. № 5. С. 80.

- органы Следственного комитета Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

3. ОВД выступают в качестве основного субъекта данной деятельности, что в совокупности обосновывает необходимость создания Приказа МВД РФ, регулирующего вопросы взаимодействия ОВД с другими субъектами по данному направлению, цели, задачи, а также сам перечень субъектов профилактики. Полагаем, такой перечень будет шире и подробнее, чем перечень, представленный в ст. 5 Закона о профилактике. Полагаем, общественные объединения также могут быть включены в указанную статью, равно как «органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма» включены в ст. 24 «Другие органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

4. Широкий спектр органов, осуществляющих профилактику и предупреждение правонарушений, обуславливает необходимость нормативного регулирования совместной деятельности органов по указанному направлению, что может быть достигнуто соответствующим совместным Приказом.

1.3 Классификация мер профилактики и предупреждения правонарушений, порядок их осуществления

В теории и практике в настоящее время существует множество мер профилактики и предупреждения правонарушений. В этой связи необходимо провести классификацию таких мер. С этой целью, прежде всего, необходимо обратиться к положениям действующего законодательства.

Так, в соответствии с положениями Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах:

1. Правовое просвещение и правовое информирование, заключающееся в доведении субъектами профилактики правонарушений до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного характера.

К примеру, в целях профилактики правонарушений в сфере миграции сотрудники отдела разрешительно-визовой работы Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области провели рабочую встречу с руководителем Узбекского национального культурного центра «Бобур». Полицейские проинформировали лидера узбекской диаспоры о введении Президентом Республики Узбекистана биометрических паспортов для выезда за границу с 1 января 2019 года¹.

2. Профилактическая беседа, состоящая в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

К примеру, в целях профилактики нарушений миграционного законодательства и информирования населения о государственных услугах в сфере миграции сотрудниками полиции на постоянной основе проводятся профилактические и разъяснительные беседы с представителями и

¹ В Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области прошла рабочая встреча с представителем узбекской диаспоры: сайт. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/> (дата обращения: 26.04.2020).

должностными лицами различных институтов гражданского общества. Так, в отделе по вопросам миграции УМВД России по г. Магнитогорску состоялась рабочая встреча с должностными лицами учреждений и организаций, предоставляющих гостиничные услуги. Сотрудники полиции разъяснили присутствующим актуальные изменения законодательства в сфере миграции и проинформировали о необходимости своевременного уведомления подразделений по вопросам миграции о прибытии и убытии иностранных граждан и лиц без гражданства из гостиничных номеров, а также об административной ответственности за нарушения миграционного законодательства. В ходе профилактических бесед и рабочих встреч сотрудники подразделений по вопросам миграции разъясняют южноуральцам и порядок предоставления государственных услуг в сфере миграции, в том числе в электронном виде¹.

3. Объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, объявляющееся лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

4. Профилактический учет, предназначенный предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. Так, в период с 5 по 15 мая 2018 года на территории Сосновского муниципального района проведено оперативно-профилактическое мероприятие под условным наименованием «Твой выбор». Цель проведения мероприятий – выявление, постановка на

¹ Сотрудники полиции проводят профилактические беседы с представителями и должностными лицами институтов гражданского общества. МВД России по Челябинской области. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/12473872> (дата обращения: 26.04.2020).

профилактический учет и разобшение групп несовершеннолетних антиобщественной направленности, установлению принадлежности к указанным группам отдельных подростков, их связей, документирование и привлечение к ответственности лидеров и активных членов данных групп, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение противоправных действий, формирование негативного отношения у подростков к противоправному поведению¹.

5. Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, заключающееся во внесении субъектом профилактики в соответствующие орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение обязательное для исполнения представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

6. Профилактический надзор, заключающийся во внесении в соответствующие орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение обязательное для исполнения представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

7. Социальная адаптация, представляющая собой комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве.

8. Ресоциализация, являющаяся комплексом мер социально-экономического, педагогического, правового характера, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде

¹ В Сосновском районе пройдет профилактическое мероприятие «Твой выбор»: сайт. URL: <http://sn74.ru/articles/zakon-i-poryadok/03598> (дата обращения: 26.04.2020).

лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера.

9. Социальная реабилитация, выступающая в качестве совокупности мероприятий по восстановлению утраченных социальных связей и функций лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющими наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях. Однако, в настоящее время МВД считает нужным прекратить разделять реабилитацию больных наркоманией на социальную и медицинскую. Министерство предложило проводить реабилитацию только в лицензированных медицинских организациях. Соответствующий пакет законопроектов опубликован на портале нормативных правовых актов.

Всего МВД России представило три проекта закона. Они направлены «на переход к государственному регулированию деятельности в сфере реабилитации ... больных наркоманией». Законопроектами предлагается ввести общее понятие «реабилитация больных наркоманией».

В записке говорится, что с 2013 года социальная реабилитация выведена из состава наркологической помощи. Это привело к «коммерциализации оказания помощи больным наркоманией». Число частных организаций, оказывающих платные услуги по профилю «психиатрия-наркология» в 2013–2017 г. возросло с 1 243 до 3 536)¹.

10. Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, направленная на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации с их согласия в целях минимизации последствий правонарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений.

¹ МВД предложило запретить социальную реабилитацию наркоманов в организациях без лицензии: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3952114> (дата обращения: 26.04.2020).

В литературе встречаются более десятка различных классификаций мер предупреждения правонарушений. Меры предупреждения правонарушений могут быть классифицированы по различным признакам (с учетом предмета мен воздействия, области регулирования и т.д.). Так, все меры подразделяются на социально-экономические, культурно-воспитательные, идеологические, организационные, правовые и т.п.

Как верно отмечала Е.Б. Козлова, «общие социальные меры по предупреждению правонарушений по своему содержанию и значимости весьма разнообразны. Это социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия, которые жестоко способствуют устранению причин и условий правонарушений. Они составляют социально-экономическую и идеологическую основу специальных мер. Без них любые специально предпринимаемые средства устранения причин и обстановке условий правонарушений малоэффективны»¹.

Также необходимо остановиться на организационных мерах предупреждения. К ним относятся меры по совершенствованию стиля и методов работы управленческого аппарата в сфере предупреждения правонарушений, меры по поднятию уровня активности общества в области противодействия правонарушениям.

К правовым мерам общего характера относится издание правовых актов, не только регулирующих деятельность уполномоченных органов по профилактике правонарушений, но и в целом по совершенствованию административного, уголовного и иного законодательства. Важно, что по мере укрепления позиций общих мер профилактики, возрастает качество и эффективность специальных мер.

Специально-криминологические меры могут носить экономический, социальный, культурно-воспитательный, организационный, правовой характер и иметь свои особенности. Таким мерам характерно следующее:

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

- данные меры носят преимущественно принудительный характер;
- реализуются в отношении относительно узкого круга лиц;
- данные меры направлены в основном на лиц, уже совершивших общественно опасные деяния, в отношении которых меры убеждения не всегда результативны. В связи с этим актуализируется реализация наказания «по всей строгости».

Также существует классификация административно-правовых мер профилактики правонарушений, в соответствии с которой меры делятся на:

- административно-предупреждающие меры социальной защиты;
- административно-пресекающие меры социальной защиты;
- меры, обеспечивающие административное производство;
- меры административного наказания.

К первой группе относятся:

- введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях;
- закрытие участков границы (например, при возникновении эпидемий);
- обязательное медицинское освидетельствование лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;
- закрытие определенных участков дороги или улицы для движения транспорта при возникновении угрозы горных обвалов и оползней;
- административный контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- досмотр вещей и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов;
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- технический осмотр транспортных средств;
- административное задержание;
- пожарный надзор;
- регистрация оружия, транспортных средств и т.д.

Таким образом, применение данных мер не вызвано каким-либо конкретным правонарушением, но направлено на предупреждение таковых.

Вторая группа включает:

- доставку в медицинские учреждения либо в дежурные части ОВД и содержание в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения;
- отстранение от управления транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;
- запрет эксплуатации транспортных средств при наличии у них неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения.

Таким образом, вторая группа мер в качестве своей направленности определило пресечение общественно опасного деяния безотносительно к его правовому характеру. Их действие завершается в момент прекращения этого деяния, после чего могут быть применены иные меры, например, направленные на составление протокола об административном правонарушении и т.п.

Третья группа включает: доставку нарушителей, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, явившихся орудием или объектом посягательства, административное задержание, привод лица, привлекаемого к административной ответственности.

Четвертый вид мер (административные наказания) выделяется в качестве самостоятельного вида и подразумевает частное предупреждение правонарушений, а также воздержание лица, к которому применены меры правового воздействия, от противоправного поведения. Помимо этого, если сдерживающий эффект проявляется также в отношении иных лиц, информированных о принятии указанных мер, то возможно и достижение обще профилактической цели.

Особую роль в системе мер профилактики правонарушений в России следует отнести виктимологической профилактике. Так, существуют общие

и индивидуальные меры виктимологической профилактики. К первой группе мер относятся:

- выявление криминальных ситуаций с участием лиц с повышенной виктимностью и принятие мер по их устранению;
- информирование населения о способах обеспечения собственной безопасности и мерах защиты от противоправных посягательств;
- разъяснение необходимой модели поведения в отношении лиц, характеризующихся повышенной виктимностью.

Ко второй группе относятся такие меры, как:

- выявление конкретных потенциальных жертв противоправных посягательств, а также принятие мер по обеспечению их безопасности;
- обеспечение личной безопасности лиц, профессиональная деятельность которых обуславливает их повышенную виктимность¹.

Представляет отдельный интерес профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, которую реализуют подразделения ПДН в соответствии с Приказом МВД России от 15 октября 2013 г № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации». Особое внимание в данной деятельности отводится специальной индивидуальной профилактике.

Как справедливо отмечает М.В. Барышников, «защищая права и интересы несовершеннолетних лиц, инспекторы ПДН имеют круг полномочий, позволяющих осуществлять должный контроль за несовершеннолетними, пресекать совершение ими правонарушений, следить

¹ Майоров А.В. О юрисдикции субъектов виктимологической профилактики в свете принятия Федерального закона № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №5. С. 140.

за обстановкой в семье несовершеннолетнего, вовремя реагируя на ненормальную обстановку»¹.

Важно отметить, что в данной деятельности принимают участие не только инспекторы ПДН, но и органы опеки и попечительства, Комиссии по делам несовершеннолетних, а также преподаватели и иные работники учебных заведений.

Особое внимание стоит уделить такой эффективной мере, посещение семьи проблемного подростка по месту жительства. В процессе посещения инспектор ПДН совместно с Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, посещая семью, психологически и законодательно влияют на родителей несовершеннолетнего, одновременно способствуя улучшению материальных и бытовых условий жизни семьи. В этой связи важно заметить, что отсутствие контроля за подростком есть один из ключевых факторов его противоправного деяния.

Отметим также, что для нас представляет большой интерес такая профилактическая мера, как комендантский час, установленный для несовершеннолетних. Введение комендантского часа позволит ограничить нахождение подростков в ночное время за пределами жилья, и, как следствие, уменьшит вероятность совершения ими правонарушений.

Также в качестве перспективного направления в области пресечения совершения правонарушений несовершеннолетними гражданами выступает институт наставничества. Суть данной профилактической меры заключена в том, что, как отмечает Л.С. Буторина, «...за несовершеннолетними, которые состоят на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних, закреплены наставники, которые проводят с ними воспитательную работу, изучают жилищно-бытовые условия подростка, оказывают необходимую

¹ Барышников М.В. К вопросу профилактики административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №1. С. 67.

помощь несовершеннолетним и его семье»¹. Предполагается, что такая практика также может быть воплощена в жизнь в Челябинской области. Во многих регионах такая практика уже зарекомендовала себя. Например, Орловской области за 11 месяцев 2019 года были закреплены наставники за 310 несовершеннолетними, состоящими на профилактическом учете, в том числе 58 сотрудников органов внутренних дел, включая руководителей территориальных ОВД². Зачастую противоправное поведение подростка вызвано отсутствием правильного ориентира в лице человека, с которого можно брать пример, в связи с чем подросток ориентируется на окружение, которое также может характеризоваться антиобщественными устоями. Тем самым актуализируется необходимость организации института наставничества в Челябинской области.

Помимо этого, в Челябинской области проводятся активные мероприятия по профилактике правонарушений несовершеннолетних, реализуемые представителями общественных организаций и волонтерскими движениями. Так, «В Челябинской области и ряде муниципальных районов и городских округов представители волонтерских движений, общественных организаций и объединений являются членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Активисты общественных организаций проводят уже ставшие традиционными районные мероприятия, направленные на формирование здорового образа жизни, профилактику правонарушений, воспитание патриотизма у подрастающего поколения, развитие волонтерского движения, такие как: молодежные сборы, фестивали учащейся молодежи, летняя дворовая спартакиада»³.

¹ Буторина Л.С. Совершенствование деятельности по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции; в 3-х частях. СПб., 2015. С. 140.

² О состоянии оперативной обстановки в Орловской области за 11 месяцев 2019 года // Управление МВД России по Орловской области. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--p1ai/> (дата обращения 20.02.2020).

³ Взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и социально ориентированных некоммерческих организаций в Челябинской области. URL: <http://xn-->

Также отметим, что, помимо классических профилактических бесед по поводу противоправного и антисоциального поведения подростков, представляется актуальным проведение в учебных заведениях дополнительных занятий для лиц, состоящих на профилактическом учете инспектором ПДН. Также стоит согласиться с М.В. Баранчиковой¹ по поводу необходимости организации виктимологической профилактики в отношении несовершеннолетних как потенциальных жертв преступлений.

Таким образом, можно отметить следующее.

1. В соответствии с положениями законодательства, профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах:

- правовое просвещение;
- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения;
- профилактический учет;
- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- профилактический надзор;
- социальная адаптация и ресоциализация;
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

2. Административно-правовые меры профилактики правонарушений, подразделяются на:

- административно-предупреждающие меры социальной защиты;
- административно-пресекающие меры социальной защиты;
- меры, обеспечивающие административное производство;
- меры административного наказания.

80af5bzc.xn--p1ai/documents/structure/KDNiZP/5vseros/5vseros_.pdf (дата обращения: 26.04.2020).

¹ Баранчикова М.В. Влияние ситуации на виктимизацию несовершеннолетних жертв дорожно-транспортной неосторожности // Виктимология. 2018. № 2 (16). С. 47.

3. В настоящее время необходима законодательная разработка новых мер, направленных на профилактику и предупреждение правонарушений, то явно следует актуальных данных статистики. Полагаем, в этой области позитивную роль может сыграть обращение к зарубежному опыту по данному направлению.

По итогам первой главы мы можем сделать следующие выводы:

1. В настоящее время, как показал анализ законодательства и доктринальных источников, до сих пор неясным остаётся разграничение таких понятий, как «предупреждение правонарушений», «пресечение правонарушений» и «профилактика правонарушений». Однако, можно сформулировать следующие положения.

Прежде всего, правонарушение представляет собой противоправное виновное деяние, совершённое физическим дееспособным или юридическим лицом, влекущее за собой вредные последствия, за которое установлена юридическая ответственность.

Профилактика правонарушений – это совокупность мер, направленных на выявление и ликвидацию причин и условий противоправных деяний, а также на установление лиц, потенциально способных совершить преступление, с целью осуществления направленного предупредительного воздействия.

Предупреждение правонарушений включается в профилактику правонарушений. Это утверждение подтверждается положениями Закона о профилактике, в соответствии с которым профилактика правонарушений осуществляется по нескольким направлениям, одно из которых – предупреждение правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 6). Отличие предупреждения и профилактики в том, что профилактика есть административно-правовой институт, а предупреждение и пресечение рассматривается через призму конкретных противоправных деяний.

Пресечение правонарушений есть процесс, в рамках которого правонарушение останавливается внешним воздействием. Цель пресечения

состоит в прекращении противоправного деяния и недопущении нового. Основанием пресечения, как правило, является правонарушение. Таким образом, пресечение, в отличие профилактики и предупреждения, имеет место тогда, когда правонарушение непосредственно совершается, либо уже совершено и есть необходимость недопущения совершения нового правонарушения.

На законодательном и ведомственном уровнях правового регулирования исследуемые понятия применяются несколько несогласованным образом, в связи с чем необходимо законодательное разъяснение данных вопросов. Полагаем, это может быть достигнуто путём издания соответствующего нормативного акта, регулирующего сущность, основания, методы профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений.

2. Субъектами профилактики правонарушений могут являться органы (организации), физические лица, обладающие в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностями и правами в сфере профилактики правонарушений.

Основными субъектами профилактики правонарушений являются:

- федеральные органы исполнительной власти, такие как МВД России, ФСБ России, Минфин России, ФНС России, ФАС России и др.;
- органы прокуратуры Российской Федерации;
- органы Следственного комитета Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

ОВД выступают в качестве основного субъекта данной деятельности, что в совокупности обосновывает необходимость создания Приказа МВД РФ, регулирующего вопросы взаимодействия ОВД с другими субъектами по данному направлению, цели, задачи, а также сам перечень субъектов профилактики. Полагаем, такой перечень будет шире и подробнее, чем

перечень, представленный в ст. 5 Закона о профилактике. Полагаем, общественные объединения также могут быть включены в указанную статью, равно как «органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма» включены в ст. 24 «Другие органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Широкий спектр органов, осуществляющих профилактику и предупреждение правонарушений, обуславливает необходимость нормативного регулирования совместной деятельности органов по указанному направлению, что может быть достигнуто соответствующим совместным Приказом.

4. В соответствии с положениями Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах:

- правовое просвещение;
- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения;
- профилактический учет;
- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- профилактический надзор;
- социальная адаптация и ресоциализация;
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Административно-правовые меры профилактики правонарушений, являющиеся составной частью профилактики правонарушений в целом, подразделяются на:

- административно-предупреждающие меры социальной защиты;
- административно-пресекающие меры социальной защиты;

- меры, обеспечивающие административное производство;
- меры административного наказания.

В настоящее время необходима законодательная разработка новых мер, направленных на профилактику и предупреждение правонарушений, то явно следует актуальных данных статистики. Полагаем, в этой области позитивную роль может сыграть обращение к зарубежному опыту по данному направлению.

2 АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

2.1 Особенности административной деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений в России

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» (п. 2 ч. 1 ст. 2), одним из основных направлений деятельности полиции выступает «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений». В соответствии с положениями п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона полиция обязана:

- выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению;
- принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению;
- выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу;
- участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- участвовать в пропаганде правовых знаний.

Как уже отмечалось ранее, предупреждение правонарушений выступает в качестве составной части профилактики правонарушений, которая реализуется как в общем, так и в индивидуальном порядке. Индивидуальная профилактика правонарушений направлена на конкретных лиц, и определяет своей целью устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Индивидуальная профилактика и предупреждение правонарушений может осуществляться по следующим направлениям:

- опрос – беседы с жителями административного участка;
- личное наблюдение – непосредственное восприятие и оценка поведения граждан в общественных местах и местах индивидуального проживания;
- оперативная отработка участка в процессе поквартирного (подворного) обхода и рейдовых мероприятий;
- оперативный поиск в местах вероятного появления подконтрольного лица;
- оповещение граждан через средства массовой информации о имеющихся на административном участке случаях совершения преступлений¹;
- разъяснение законодательства и правовая пропаганда;
- изготовление и распространение в жилом секторе специальных памяток-предостережений о способах защиты от преступника с учетом неоднократно повторяющихся на территории обслуживания видов правонарушений;
- вовлечение профилактируемых в социально полезные занятия трудового, общественного, спортивного характера с использованием при этом возможностей благотворительных фондов, помощи спонсоров и т.п.²;
- шефство представителей общественности над профилактируемым.

Некоторые учёные также обращают внимание на то, что в индивидуальной профилактике кроме личности адресатом выступают и внешние обстоятельства (семья, друзья, учебный или производственный коллектив)³.

¹ Борченко А.А. Деятельность участковых уполномоченных милиции по виктимологической профилактике преступлений на административном участке // Проблемы правоохранительной деятельности. 2007. № 1. С. 51–52.

² Малков В.Д. Криминология: учебник для вузов. М., 2006. С. 173.

³ Пхитиков А.Ю. Криминологическая характеристика и профилактика незаконного оборота спиртных напитков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 23.

Также представляют интерес меры индивидуальной профилактики поощрительного характера. В деятельности полиции он ограничивается словесными формами, но учёными обращается внимание на возможность привлечения органов местного самоуправления с целью материального поощрения профилактируемого (например, за сооружение детской площадки). Также поощрением может стать снятие ограничений с поднадзорного лица¹.

В тот момент, когда меры индивидуальной профилактики перестают работать, государству приходится применять метод принуждения с целью предупреждения совершения новых правонарушений. Так, ярким примером того выступает следующий случай, в рамках которого было реализовано предупреждение новых правонарушений лицом, состоящим на учёте в связи с систематическим употреблением наркотических веществ, посредством лишения последнего специального права на управление транспортным средством.

Так, судебная коллегия по административным делам рассмотрела дело по жалобе гр. Р. на решение суда г. Аша Челябинской области от 25 января 2017 по административному исковому заявлению прокурора г. Аши в интересах неопределенного круга к гр. И. о прекращении права на управление транспортным средством². В жалобе гр. Р. указывает, что основания для этого отсутствуют, поскольку на учёт он был поставлен не в связи с систематическим употреблением наркотических веществ, а лишь на основании разового употребления, тем самым не неся опасности причинения вреда во время управления транспортным средством.

Согласно статье 5 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», обеспечение безопасности дорожного

¹ Титаренко А.П. Формы и методы индивидуальной профилактической деятельности полиции в современных социально-экономических условиях // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 402. С. 203.

² Апелляционное определение Челябинского областного суда от 25 мая 2017 по делу № 11А-5559/2017: сайт. URL:<http://www.chel-oblsud.ru/index.php?html=cases&inst=22&> (дата обращения: 26.04.2020).

движения осуществляется, в том числе, посредством проведения комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения¹.

При этом перечень медицинских показаний, являющихся препятствием к управлению транспортными средствами, устанавливается Правительством РФ. Так, психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ (до прекращения диспансерного наблюдения в связи со стойкой ремиссией (выздоровлением), являются противопоказанием к управлению транспортным средством².

Таким образом, в данном случае играют роль два обстоятельства: наличие действующих водительских прав; наличие заболевания, препятствующего безопасному управлению транспортным средством.

Прекращение действия права управления транспортными средствами не является мерой ответственности за употребление наркотических средств, а относится к мерам предупреждения преступлений и правонарушений, оказания на лицо индивидуального профилактического воздействия в целях защиты общественных интересов в сфере безопасности дорожного движения, защиты жизни и здоровья неопределенного круга лиц – участников дорожного движения. В итоге суд отказал в рассмотрении жалобы.

Вызывает сожаление факт того, что предупредительная и профилактическая деятельность правоохранительных органов не имеет под собой твёрдой законодательной основы. Это привело к тому, что соответствующие законодательные нормы бессистемно распределены по различным нормативным актам, что явно не способствует взаимодействию правоохранительных органов по исследуемому направлению.

¹ Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4873.

² Постановление Правительства РФ «О перечнях медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортным средством» от 29 декабря 2014 г. № 1604 // СЗ РФ. 2015. №2. Ст. 506.

Также стоит отметить, что сами процедуры осуществления профилактических мер не систематизированы в единый правовой акт.

Так, Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в статье 19 отмечает, что порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в ч.2 ст. 17 ФЗ. К ним относятся: должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Если говорить про органы внутренних дел, то, к примеру, профилактический учёт, отражённый в статье 21 исследуемого закона, реализуется в том числе подразделениями ОВД.

Так, порядок постановки несовершеннолетних на профилактический учёт и снятие с такого учёта регулируется Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД РФ от 15.10.2013 № 845 (далее – Инструкция), где п. 49 предусмотрено, что на профилактический учёт ставятся несовершеннолетние, совершившие правонарушения, в том числе до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность.

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

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, борьбе направленных на предупреждение правонарушений.

Подразделения МВД России, осуществляя общую организацию работы подчинённых подразделений по решению комплексных задач предупреждения правонарушений, также должны осуществлять контроль за реализацией административно-правовых мер профилактики правонарушений на местах. Подразделения ОВД проводят ежеквартальный анализ состояния оперативной обстановки, подготавливают управленческие решения, направленные на совершенствование процесса профилактики правонарушений, обеспечивают реализацию комплексных оперативно-профилактических мероприятий.

Серьезной проблемой для населения любого крупного города и Челябинска, в частности, является проблема высокого уровня преступности и необходимость создания действенного механизма профилактики и предупреждения противоправных проявлений.

В качестве стратегического направления в деятельности по обеспечению безопасности граждан, защиты их жизни, здоровья и имущества от противоправных посягательств Президентом Российской Федерации определено восстановление и развитие комплексной многоуровневой системы профилактики правонарушений. В Перечне поручений по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 29.06.2007 (№ Пр-1293ГС от 13.07.2007) Президент Российской Федерации поручил рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации разработать и принять программы профилактики преступлений и иных правонарушений, предусмотрев в них:

- максимальное использование потенциала законодательства в сфере профилактики правонарушений, социальной защиты и правового воспитания;

- устранение причин и обстоятельств совершения преступлений и других правонарушений;
- организацию спортивной, досуговой работы по месту жительства и учебы несовершеннолетних и молодежи;
- совершенствование профилактики алкогольной и наркотической зависимости населения, включая обеспечение их бесплатного лечения;
- финансирование мероприятий программы профилактики правонарушений.

Преступность в городе Челябинске, несмотря на принимаемые меры, остается одним из главных факторов, препятствующих проведению социально-экономических преобразований, представляющих реальную угрозу безопасности города.

При этом значительную долю из общего количества зарегистрированных в городе преступлений составляют преступления, совершенные на улицах и в жилых массивах¹.

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.

Так, 19-20 апреля 2019 года благодаря операции «Ночь» сотрудники полиции задержали девять человек, находившихся в розыске, более 340 человек были привлечены к административной ответственности. В общей сложности выявлено почти полторы тысячи административных правонарушений. Отметим, что помимо полицейских в операции «Ночь» принимали участие судебные приставы, сотрудники Росгвардии, госавтоинспекторы, сотрудники ГУФСИН России по Челябинской области.

¹ Распоряжение Администрации города Челябинска об утверждении муниципальной программы «Профилактика преступлений и иных правонарушений в городе Челябинске» от 6 декабря 2016 года № 13558. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444913797> (дата обращения: 26.04.2020).

В результате совместной работы службой судебных приставов был составлен 51 протокол об административном правонарушении за уклонение от исполнения административного наказания. В общей сложности удалось взыскать более 275 тысяч рублей долга. Самые нерадивые неплательщики были наказаны радикальными методами: в двух случаях судебным приставам пришлось наложить арест на имущества. Кроме того, под арест попало три автомобиля. 30 челябинцам стоит забыть про выезд за границу – им вынесено соответствующее ограничение.

Всю ночь несли службу и сотрудники Госавтоинспекции. В результате ночного рейда пойман 31 водитель, находившийся за рулем в состоянии опьянения. 14 автомобилистов управляли транспортным средством без водительского удостоверения. В общей сложности за нарушение правил дорожного движения привлечено 783 водителя.

Также в течение ночной службы сотрудники уголовно-исполнительной инспекции провели 147 челябинцев, которые ранее вышли на свободу из мест лишения свободы по условно-досрочному освобождению. При этом 35 человек «заработали» административное наказание за то, что не соблюдали судебное решение по установленным для них ограничениям¹.

Аналогичным образом реализуется операция «Район». Так, в ночь с 23 на 24 августа 2019 года на территории Челябинской области проводятся оперативно-профилактические мероприятия «Ночь» и «Район». Содействие заступившим на службу сотрудникам полиции в охране общественного порядка и поддержании общественной безопасности оказывают коллеги из иных правоохранительных структур и контролирующих органов, а также представители общественности, добровольных народных дружин, казачества и частных охранных предприятий. Операция «Ночь» проводится на в наиболее крупных территориальных образования области – в Челябинске,

¹ В Челябинске в ходе операции «Ночь» раскрыто 20 преступлений: сайт. URL: <https://vecherka.su/articles/news/143004/> (дата обращения: 26.04.2020).

Магнитогорске, Златоусте, Копейске, Миассе и Троицке. На территории других муниципалитетов проходит мероприятие «Район»¹.

Отметим, что принимаемые меры весьма эффективны в работе по выявлению и пресечению административных правонарушений и преступлений в общественных местах, особенно в вечернее и ночное время.

Помимо этого, в целях профилактики дорожных правонарушений и поднятия уровня правосознания, может применяться лишение водительских прав в отношении субъектов таких правонарушений. Так, в приведённом примере аналогичным образом лишение специального права направлено на предупреждение новых правонарушений

Так, Постановлением судьи Советского районного суда г. Челябинска от 18 февраля 2019 года гр. Г. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) и ей назначено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами на срок 1 год.

В жалобе, поданной в Челябинский областной суд гр. Г. просит постановление судьи отменить, принять по делу новое решение. В обоснование указывает на то, что не смогла явиться в судебное заседание по семейным обстоятельствам. Ходатайство об отложении судебного заседания не смогла передать по уважительным причинам.

По результатам проведённого ранее расследования установлено, что 02 сентября 2018 года в 19 часов 40 минут вблизи д. 97 по ул. Гончаренко в г. Челябинске гр. Г, управляя автомобилем «Мазда 3», государственный регистрационный знак ***, нарушила пункты 6.2, 6.13 ПДД РФ, выехала на перекресток на запрещающий сигнал светофора и совершила столкновение с

¹ В Челябинской области стартовали оперативно-профилактические мероприятия «Ночь» и «Район». URL: <https://74.xn--b1aew.xn--plai/news/item/18046502/> (дата обращения: 26.04.2020).

автомобилем «ВАЗ 2113», государственный регистрационный знак***, под управлением гр. Б. В результате ДТП пассажиру автомобиля «ВАЗ 2113» гр. Б. причинены телесные повреждения, которые по медицинским критериям квалифицирующих признаков относятся к легкому вреду здоровью.

Представленные доказательства объективно свидетельствуют о том, что причиненный потерпевшей вред здоровью находится в прямой причинно-следственной связи с нарушением гр. Г. ПДД РФ, а потому она обоснованно привлечена к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 12.24 КоАП РФ. В связи с тем, что гр. Г. была надлежащим образом извещена о месте и времени рассмотрения дела, а в адрес суда ходатайства об отложении рассмотрения дела не поступали, судья районного суда правомерно рассмотрел административное дело без участия лица, привлекаемого к административной ответственности.

Рассматривая материал об административном правонарушении, судья районного суда дал надлежащую правовую оценку всем имеющимся по делу доказательствам, правильно установил все фактические и юридически значимые обстоятельства, подлежащие доказыванию, и на основании полного, объективного и всестороннего исследования представленных доказательств, пришел к обоснованному выводу о наличии в действиях гр. Г. состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.24 КоАП РФ.

При назначении гр. Г. административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами судьей районного суда в полной мере учтены обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность. Также приняты во внимание данные о личности гр. Г. ее имущественное положение, состав семьи, трудовая занятость, род деятельности, характер совершенного административного правонарушения, и его последствия – причинения легкого вреда здоровью потерпевшей. Судья Челябинского областного суда оставил Постановление судьи Советского

районного суда г. Челябинска от 18 февраля 2019 года без изменения, жалобу гр. Г. – без удовлетворения¹.

Полагаем, что такая мера, как лишение специального права, является крайне эффективной в рамках предупреждения правонарушений, чему свидетельствует указанный пример. Таким образом, органы исполнительной власти реализуют большое количество мероприятий, направленных на противодействие правонарушениям. Например, предупреждение и пресечение правонарушений реализуется посредством лишения специального права. Также правоохранительные органы реализуют различного рода операции, имеющие профилактический характер, одними из которых являются операции «Ночь», «Нетрезвый водитель» и др.

Также МВД России на официальных интернет-ресурсах предоставляет информацию о том, как обезопасить себя от правонарушения, тем самым реализуя виктимологическую профилактику.

Вызывает сожаление факт того, что предупредительная и профилактическая деятельность правоохранительных органов не имеет под собой твёрдой законодательной основы. Это привело к тому, что соответствующие законодательные нормы бессистемно распределены по различным нормативным актам, что явно не способствует взаимодействию правоохранительных органов по исследуемому направлению.

Однако практика позволяет выделить ряд основных профилактических и предупредительных мер. Особенностью в этой сфере является то, что субъекты профилактики имеют множество вариантов выбора профилактической меры в отношении каждого лица. Важно, что метод принуждения в предупреждении и профилактике правонарушений реализуется только тогда, когда иные методы перестают действовать.

¹ Решение Челябинского областного суда А2-002733-04/2018 от 11.04.2019: сайт. URL: http://chel-oblsud.ru/?html=s_col&mid=15 (дата обращения: 26.04.2020).

2.2 Опыт зарубежных стран в предупреждении и пресечении правонарушений

Как отметил в своей статье Ю.А. Воронин, «...значимость исследования положительного опыта предупреждения преступлений в зарубежных странах имеет важное значение, так как научный анализ работы зарубежных государственных институтов состоит в том, что он позволяет лучше изучить, понять, увидеть сильные и слабые стороны работы полиции, с тем, чтобы избежать ошибок, имеющих в работе полиции за рубежом»¹. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть опыт некоторых стран по данному направлению.

В Соединенных Штатах Америки действует доктрина «нулевой терпимости» к правонарушениям. История становления полиции в США свидетельствует о том, что ее правоохрнительная направленность проявляется динамичностью, технологичностью и поддержания правопорядка в обществе рамках соблюдения демократических прав и свобод граждан страны. В США сложилась исторически трехуровневая система правоохрнительных органов, т.е. федеральная система, система отдельных штатов и местная система правоохрнительных органов. Причем, местная система является самой многочисленной, составляющей более 60% полицейских. Она осуществляет непосредственное взаимодействие с населением, которая и является полицейской системы США.

С начала с 90-х гг. XX в. в США задействовали все имеющиеся в стране инновационные ресурсы с целью повышения эффективности системы противодействия преступности. Так были осуществлены следующие мероприятия:

- усилена социально ориентированная работа с населением, которое гарантировало внедрение полиции в местные сообщества,

¹ Воронин Ю.А. Предупреждение преступлений в зарубежных странах // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 27 (281). С. 87.

общественную поддержку и совместную работу в предупреждении правонарушений;

– резко ужесточена карательная политика в отношении особо тяжких преступлений;

– с помощью средств массовой информации осуществлялась поддержка социальной доктрины, формирующей общественное мнение «нулевой терпимости», – «правонарушение должно быть пресечено, а совершенное преступление – наказано»¹.

Крайне интересным, но в то же время несколько противоречивым представляется профилактическая мера, применяемая в Соединённых Штатах Америки в отношении несовершеннолетних правонарушителей. В рамках данной программы набирается группа детей в возрасте от 12 до 17 лет, склонных к противоправному поведению, проявляющемуся в совершении краж, участии в драках, употреблении наркотических средств, неуважительном отношении к родителям и окружающим и др.

На основе этой программы в США запущена телевизионная передача, именуемая «Beyond Scared Straight» (прим. пер. «За чертой страха»)², транслируемая на федеральных каналах. Отметим, что в настоящее время аналог такой передачи отсутствует на отечественном телевидении.

Суть программы заключается в том, что группу проблемных подростков направляют в реальное исправительное учреждение (prison), где они непосредственно знакомятся с тем, что происходит «за решёткой» (behind bars). С несовершеннолетними обращаются как с настоящими преступниками (разумеется, в пределах разумного и под присмотром специалистов и персонала исправительного учреждения), дети выполняют упражнения под контролем работников тюрьмы, осуществляют определённую работу (уборка помещений, мытьё посуды) и так далее.

¹ Квашис В.Е. Основные тенденции преступности в США // Научный портал МВД России. 2012. № 1. С. 55.

² Beyond Scared Straight. URL: <https://www.aetv.com/shows/beyond-scared-straight> (дата обращения: 26.04.2020).

Наиболее интересная часть программы состоит в непосредственном общении подростков с заключёнными. Диалог проходит под пристальным наблюдением персонала тюрьмы, обладающего спецсредствами на случай непредвиденных ситуаций. Для этого отбираются заключённые, которым администрация может доверять. В процессе общения с подростками заключённые пытаются выяснить причины противоправного поведения детей, а также донести мысль о том, что стоит прекратить такое поведение, поскольку оно может привести к нахождению в том месте, в котором находится сам заключённый. Заключённые советуют подросткам найти социально полезное занятие, уважать родителей и близких, одновременно погружая подростков в нелюбимые тонкости тяжелой жизни в исправительном учреждении, ещё раз акцентируя внимание на отсутствии необходимости в стремлении к противоправному образу жизни.

Противоречивость данной программы заключается в том, что зачастую процесс общения проходит в форме запугивания и выкриков в сторону подростков со стороны заключённых. Иными словами, происходит жёсткое психологическое давление. Это оказывает определённое влияние на ребёнка, которое может оказаться как позитивным, что проявится в нежелании ребёнка сталкиваться с такими личностями, и, как следствие, нежелании самому попасть в исправительное учреждение, но так же и негативным, поскольку это может привести к непредсказуемым последствиям в психике ребёнка, сформировав ещё более острые антисоциальные установки.

Дело в том, что зачастую данная программа реализуется в соответствии с концепцией альтернативного сдерживания. По сути, это представление о том, что человек, в данном случае юноша, будет избегать негативного поведения, испытывая то, что случилось с другими, которые проявили такое же поведение. Но это является наиболее эффективным в отношении лиц, способных думать о будущем, что далеко не всегда характерно для подростков. Чаще всего дети думают импульсивно и кратковременно, не задумываясь о грядущих последствиях.

Представляется, что ребенка, который испытывает поведенческие трудности и считается «взрывным», необходимо научить навыкам терпимости, социальным навыкам и умением управлять гневом¹. В связи с этим возникают вопросы относительно тактики запугивания, что особенно вызывает вопросы в связи с тем, что молодые люди, характеризующиеся антисоциальным поведением, не склонны к страху. Более того, есть вероятность того, что подросток, наоборот, начнет готовиться к тюрьме.

Однако стоит признать, что конструктивный диалог заключённого, осознавшего неправильность своих поступков, и подростков, которые только становятся на противоправный путь, в определённых ситуациях может принести свои плоды. Возможно, аналогичная практика может позитивным образом зарекомендовать себя и в России. Однако реализация такой практики должна также проходить с тщательным отбором заключённых, выступающих против антисоциальной неформальной культуры, имеющей место в российских исправительных учреждениях. Также представляется необходимым присутствие педагога при проведении таких бесед. Возможно внедрение практики в российские школы, в рамках которой будут проводиться экскурсии в исправительные учреждения.

Всё же нужно иметь в виду, что это в определённой степени будет выступать в качестве борьбы со следствием, а не с причиной. Корни противоправной деятельности находятся гораздо глубже, в связи с чем, прежде всего, представляется необходимым принимать меры для получения детьми образования, получения перспектив в текущем обществе, формирования ориентации на важные жизненные цели, организации физической и социальной безопасности. Помимо этого, важно обращать внимание на ситуацию в семье.

¹ Why the «Beyond Scared Straight» Program Does Not Work. URL: <https://medium.com/hope-and-strength/why-the-beyond-scared-straight-program-does-not-work-7d0bb8e220fa> (дата обращения: 26.04.2020).

Своеобразная система предупреждения преступлений в Японии. В соответствии с Конституцией Японии полиция является самостоятельным государственным учреждением, которое подчиняется правительству, но не входит в какие-либо министерства или ведомства. Полицейская служба в Японии отличается строгой централизованной вертикалью. В столице и в префектурах полиция поделена на округа и районы, в которых функционирует система полицейских «стационарных будок». Работа каждых 10-15 «стационарных будок» замыкается на одном отделении полиции¹.

Содержание полицейской политики в Японии состоит в профилактике первичной, вторичной и рецидивной преступности, в тесном взаимодействии правоохранительных органов со всеми слоями общества. Основная работа правоохранительных органов по предупреждению правонарушений сосредоточена на линейном уровне. Отметим, что японская полиция является одной из наиболее технически оснащенных полиций в мире. В связи с особенностями японского воспитания, менталитета, образа жизни, позволить себе совершить преступление могут только несовершеннолетние лица. В связи с этим, в структуре преступности преобладают мелкие кражи. Единственной серьезной проблемой японских правоохранительных органов является организованная преступность, несущей транснациональный характер. Согласно статистике в тюрьмах Японии на 100 тыс. граждан в 2006 году отбывали наказание 62 человека, в 2015 году – 49 человек.

Показатели успешности полицейской политики Японии объясняются ее общественно ориентированной направленностью, обращением к разным формам неформального общественного контроля, семейной политикой, которая направлена на выработку общественно полезных стереотипов правомерного поведения. Роль общества в предупреждении преступлений объясняет и эффективность деятельности полиции Японии, при том, что она является самой загруженной среди развитых стран.

¹ Квашис В.Е., Морозов Н.А. Полиция Японии: организация, функции, эффективность // Научный портал МВД России. 2015. № 1. С. 123.

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 криминогенности, 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 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 направлений – виктимологическое направление предупреждения преступлений. 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 (индивидуальная, общая и виктимологическая профилактика). В этой триаде большое внимание уделяется охранительному предупреждению и особой работе с населением, цель которой заключается в обеспечении самозащиты общества.

В ФРГ долго считалось, что предупреждение преступлений является «побочным продуктом» полицейской работы просто потому, что само существование аппарата полиции действует как фактор охраны,

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

сдерживающий преступность. Но начиная с 60-х гг. полиция стала широко практиковать целенаправленную работу с общественностью с ориентацией на самозащиту с помощью следующих мер: консультации, проводимые с гражданами по поводу того, как с помощью технических средств спасти от воров имущество, какие меры предпринимать для того, чтобы не стать жертвой преступления. В этот же перечень включаются такие меры, как: бесплатное распространение советов по профилактике преступлений, трансляции в СМИ передач из цикла «Уголовная полиция советует»¹.

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 следующем регистрации²:

- формирование ненасильственных установок и навыков у подрастающего поколения;
- поддержка местных общин в предотвращении насилия;
- пресечение расовой и культурно-национальной розни;
- ограничение распространения оружия среди граждан;
- идеологическое и материальное стимулирование оздоровления семейного образа жизни;
- рекомендации средствам массовой информации по сокращению рекламы насилия и проведению пропаганды, благоприятствующей сокращению насилия.

Нужно отметить, что «программы борьбы с насилием разрабатываются в рамках двух основных направлений предупреждения преступлений, принятых в США: социального реформирования и клинической

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

² 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.

криминологии. Кроме этих моделей в практике предупреждения преступности в последние годы достаточно популярными становятся меры, связанные с реформой полицейской системы и применением научных достижений»¹.

Важную роль в профилактике правонарушений играют научные достижения. В настоящее время наиболее перспективными признаются²:

- применение лазерной и другой оптической техники в целях контроля движения 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).

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что современное состояние осуществления профилактических мер органами внутренних дел в России может быть модернизировано путём применения соответствующих профилактических технологий, применяемых за рубежом. Среди указанных выше зарубежных профилактических мер считаем справедливым выделить

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

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

несколько основных, реализация которых возможна в России. Так, одной из мер может выступить привлечение граждан к охране общественного порядка, в том числе и на основе материального вознаграждения. По нашему мнению, наиболее значимая профилактическая мера из приведённых – тесное взаимодействие органов исполнительной власти и граждан в сфере защиты правопорядка в обществе.

Если говорить о профилактике правонарушений, совершаемых несовершеннолетними лицами, то стоит обратить внимание на зарубежную практику по организации посещения подростками исправительных учреждений, в которых они могли бы пообщаться с заключёнными на предмет недопустимости противоправного поведения. Стоит признать, что конструктивный диалог заключённого, осознавшего неправильность своих поступков, и подростков, которые только становятся на противоправный путь, в определённых ситуациях может принести свои плоды. Возможно, аналогичная практика может позитивным образом зарекомендовать себя и в России, реализованная с учётом отечественных реалий. Однако реализация такой практики должна также проходить с тщательным отбором заключённых, выступающих против антисоциальной неформальной культуры, имеющей место в российских исправительных учреждениях. Также представляется необходимым присутствие педагога при проведении таких бесед. Возможно внедрение практики в российские школы, в рамках которой будут проводиться экскурсии в исправительные учреждения.

Всё же нужно иметь в виду, что это в определённой степени будет выступать в качестве борьбы со следствием, а не с причиной. Корни противоправной деятельности находятся гораздо глубже, в связи с чем, прежде всего, представляется необходимым принимать меры для получения детьми образования, получения перспектив в текущем обществе, формирования ориентации на важные жизненные цели, организации физической и социальной безопасности.

2.3 Совершенствование процесса предупреждения и пресечения административных правонарушений в России

Необходимость модернизации правового регулирования процесса реализации и профилактики правонарушений в России отражена как в стратегических документах¹, а и во взглядах представителей научной среды². В этой связи в 2016 году принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Отметим, что по состоянию на апрель 2020 года данный закон не подвергался редакции.

По этому поводу ещё в 2017 году высказывался М.С. Ефимкин, отмечая, что «...с одной стороны, действие закона на протяжении длительного времени в одной и той же редакции свидетельствует о его детальной проработке до момента принятия. С другой стороны, нельзя не отметить справедливую критику со стороны ученых и практиков некоторых спорных положений указанного нормативного акта»³.

Социальная адаптация, ресоциализация и социальная реабилитация, как одни из форм профилактического воздействия, представляют наибольший интерес при исследовании норм указанного закона. По всей видимости, что они в большей степени направлены на профилактику правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами.

В связи с этим вызывает интерес действие закона на лиц, совершивших рецидив. Как справедливо отмечается в литературе по данному вопросу, «...указанные лица, в большинстве случаев, имеют трудности в устройстве на работу вне мест лишения свободы. Достаточно часто возникает ситуация, при которой лицо, осужденное к реальному сроку отбывания наказания,

¹Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

² Буравлев Ю.М. О совершенствовании правового и организационного обеспечения профилактики правонарушений в системе государственной службы // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 40.

³ Ефимкин М.С. К вопросу об оперативно-розыскной профилактики преступлений органами внутренних дел // Евразийский юридический журнал. 2017. №1 (104). С. 258.

после освобождения не имеет средств к нормальному существованию. Нередки случаи, когда отсутствует место для постоянного или временного проживания»¹.

Из приведенных данных можно сделать вывод, что, с одной стороны, необходимость принятия подобного нормативного акта явилось обоснованным, так как количество преступлений, совершенных ранее судимыми, возросло. Но, с другой стороны, возникают вопросы относительно факта и качества реализации положений Закона.

Возвращаясь к таким формам, как ресоциализация и социальная реабилитация, важно отметить, что они включают в себе и экономический аспект, подразумевающий трудоустройство осужденных лиц. Но возникают вопросы в связи с качеством реализации данной формы профилактики, поскольку по состоянию на февраль 2020 года уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) составил 4,6%². В условиях нехватки рабочих мест, качество рабочей силы выходит на первый план при приеме на работу. Это обуславливает необходимость совершенствования социально-экономических условий для борьбы с правонарушениями.

В связи с вышеизложенным, представляется необходимым:

- реализация государственного контроля в отношении субъектов профилактики по вопросам реализации ими положений Закона о профилактике;
- принятие мер по стабилизации социально-экономической ситуации в стране, что, в свою очередь, способствует качественному осуществлению положений вышеуказанного закона;
- более точная регламентация механизма осуществления форм

¹ Ефимкина А.Г. Об эффективности отдельных форм профилактики правонарушений // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №3. С. 82.

² Занятость и безработица в Российской Федерации в феврале 2020 года. URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/53.htm (дата обращения: 26.04.2020)

профилактики, отражённых в статье 17 рассматриваемого нормативного акта.

В этом аспекте стоит согласиться с Мироновым А.Н., который отмечает, что «принятый закон содержит отдельные позиции, которые требуют более тщательной проработки либо исправления или исключения, когда исправление невозможно»¹.

Так, вышеуказанный закон не подкрепляется подзаконными актами, детализирующими его положения и раскрывающими механизмы и способы осуществления форм профилактики. Например, остаётся открытым вопрос о субъекте, уполномоченном вести статистику, связанную с профилактикой правонарушений. Помимо этого, не урегулированы вопросы относительно мониторинга. Представляется, что мониторинг должен осуществляться аналогично существующему мониторингу правоприменения².

Также не регламентирован порядок реализации таких форм профилактического воздействия, как: профилактическая беседа; официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Важным недостатком является отсутствие порядка осуществления такого важного направления профилактики правонарушений, как мониторинг.

Более того, наблюдаются неясности в сфере понятийного аппарата. Так, нет толкования таких категорий, используемых законодателем в рамках данного нормативного акта, как «профилактический учет», «трудная жизненная ситуация», «специальные меры профилактики правонарушений», «бродяжничество», «попрошайничество», «правосознание граждан», «криминогенные факторы социального характера».

¹ Миронов А.Н. О правовых коллизиях в положениях Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Труды Академии управления МВД России. 2017. №3(43). С. 133.

² Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

Помимо всего прочего, отсутствует наглядное разграничение категорий «правовое просвещение» и «правовое информирование» и др. Также в законе нет четких оснований реализации профилактики.

Помимо всего прочего, исследуемый Закон, как показал его анализ, направлен на профилактику преступлений и правонарушений. В этой связи возникает вопрос относительно места дисциплинарных проступков в данной системе, поскольку они тоже могут обладать высокой общественной опасностью, особенно если речь идёт о правоохранительных органах.

В ч. 1 ст. 16 Закона закреплено, что профилактика правонарушений осуществляется при возникновении социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Каких причин и условий, кто определит данные причины и условия, где их перечень и т.д.? Законодатель путает формы и цели профилактического воздействия: в одной и той же статье он говорит, во-первых, что в качестве формы может быть использовано правовое просвещение и правовое информирование, а во-вторых, правовое просвещение и правовое информирование – это цель профилактического воздействия.

Помимо этого, наблюдается несогласованность определённых положений исследуемого нормативного акта с иными федеральными законами. М.Ю.Воронин¹ обращает внимание на его несогласованность с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части наделения органов прокуратуры полномочиями, которых в соответствии с Законом «О прокуратуре» у данного органа нет.

Например, закрепление в ч. 1 ст. 9 федерального закона полномочий по надзору за исполнением законов при осуществлении профилактики правонарушений федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной

¹Воронин М.Ю. Правовые основы формирования системы профилактики административных правонарушений // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 11.

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, исключая из предмета прокурорского надзора остальных субъектов, указанных в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Также должностные лица органов прокуратуры как субъекты профилактики правонарушений в соответствии с ч. 2 ст. 17 федерального закона вправе применять такие меры профилактического воздействия, как профилактическая беседа; объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор, что не только не используется и не применяется в прокурорской практике, но и в некоторой степени не соответствует положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Если говорить о таком субъекте профилактики правонарушений, как следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, то также сложно сказать, кто и каким образом будет использовать меры профилактического воздействия, которые обозначены в федеральном законе.

Также обращает на себя внимание назывной характер форм профилактического воздействия без раскрытия их сущности и порядка осуществления. Какие именно меры социально-экономического, педагогического, правового характера или правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки могут быть использованы субъектами профилактики правонарушений или лицами, участвующими в профилактике правонарушений, непонятно. Если законодатель не закрепил конкретные варианты поведения субъектов профилактики в рамках соответствующих профилактических мер, предоставив право данным субъектам, а не установив обязанность самостоятельно определять свое поведение, то велика вероятность бездействия со стороны этих субъектов.

Таким образом, Федеральный закон от 23.06.2016 №182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» заложил основу для модернизации профилактики правонарушений в России. Однако, как показал анализ его норм, данный закон в настоящее время не представляется завершённым. Возникает ощущение наличия поспешности и непоследовательности в процессе его принятия, а также очевидным представляется недостаток сущностного раскрытия провозглашённых Законом форм профилактического воздействия. В этой связи предлагается следующее:

- реализация государственного контроля в отношении субъектов профилактики по вопросам реализации ими положений Закона о профилактике;
- формирование прочной нормативной базы в виде подзаконных актов, направленных на конкретизацию положений Закона «О профилактике»;
- принятие мер по стабилизации социально-экономической ситуации в стране, что, в свою очередь, поспособствует качественному осуществлению положений вышеуказанного закона;
- более точная регламентация механизма осуществления форм профилактики, отражённых в статье 17 рассматриваемого нормативного акта, поскольку одного лишь названия таких форм явно недостаточно для осуществления качественной профилактики;
- модернизация понятийного аппарата, в том числе, конкретизация сущности таких категорий, как «трудная жизненная ситуация», «специальные меры профилактики правонарушений», а также проведение чёткого разграничения категорий «правовое просвещение» и «правовое информирование»;
- приведение положений закона в соответствии с другими федеральными законами;

- конкретизация мер социально-экономического, педагогического, правового характера или правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки;

- закрепление конкретных вариантов поведения субъектов профилактики в рамках соответствующих профилактических мер, устранив право самостоятельного определения порядка осуществления мер профилактики, что уменьшит вероятность бездействия со стороны этих субъектов;

- конкретизация социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- решение вопроса относительно места дисциплинарных проступков в системе профилактики преступлений и правонарушений, поскольку дисциплинарные проступки тоже могут обладать высокой общественной опасностью, особенно если речь идёт о правоохранительных органах.

По итогам второй главы мы можем сделать следующие выводы:

Предупреждение правонарушений выступает в качестве одного из ключевых направлений деятельности правоохранительных органов, в особенности, органов внутренних дел. В этой связи названные органы реализуют значительное число мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений. Например, предупреждение и пресечение правонарушений реализуется посредством лишения специального права. Также правоохранительные органы реализуют различного рода операции, имеющие профилактический характер. Например, такими операциями являются операции «Ночь», «Нетрезвый водитель» и др. Более того, МВД России реализует виктимологическую профилактику в отношении граждан посредством размещения на официальных интернет-изданиях информации о том, как обезопасить себя от правонарушения. Таким образом, направления предупредительной деятельности полиции крайне многогранны, что, несомненно, позитивно сказывается на поддержании правопорядка.

Но сейчас предупредительная и профилактическая деятельность правоохранительных органов не имеет под собой твёрдой законодательной основы. Это привело к тому, что соответствующие законодательные нормы бессистемно распределены по различным нормативным актам, что явно не способствует взаимодействию правоохранительных органов по исследуемому направлению. Поэтому становится актуальной разработка программ по предупреждению правонарушений, предложения по осуществлению профилактики правонарушений, а также специальные планы по профилактике либо пресечению правонарушений.

2. Также анализ предупредительной и профилактической деятельности правоохранительных органов показал, что данные виды деятельности могут быть усовершенствованы посредством реализации профилактических технологий, применяемых за рубежом. Среди указанных мер можно выделить несколько основных, реализация которых возможна в России. Так, одной из мер может выступить привлечение граждан к охране общественного порядка, в том числе и на основе материального вознаграждения посредством наделения последних некоторыми полномочиями, присущими подразделениям, реализующих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В этой связи необходимо тесное взаимодействие органов исполнительной власти и граждан в сфере защиты правопорядка в обществе.

Правонарушения несовершеннолетних также могут подвергнуться путём применения профилактического метода, применяемого в зарубежных странах. Такой метод состоит в организации посещения подростками исправительных учреждений, в которых они могли бы пообщаться с заключёнными на предмет недопустимости противоправного поведения. Стоит признать, что конструктивный диалог заключённого, осознавшего неправильность своих поступков, и подростков, которые только становятся на противоправный путь, в определённых ситуациях может принести свои плоды. Возможно, аналогичная практика может позитивным образом

зареккомендовать себя и в России, реализованная с учётом отечественных реалий. Однако реализация такой практики должна также проходить с тщательным отбором заключённых, выступающих против антисоциальной неформальной культуры, имеющей место в российских исправительных учреждениях. Также представляется необходимым присутствие педагога при проведении таких бесед. Возможно внедрение практики в российские школы, в рамках которой будут проводиться экскурсии в исправительные учреждения.

Однако реализация профилактических мер должна происходить с осознанием того, что изначальные причины противоправной деятельности находятся гораздо глубже, чем отсутствие профилактических мер. В этой связи необходимо принимать меры для получения детьми образования, формирования у них правильных социальных ценностей.

Значительная основа структуризации профилактических мер и порядка их осуществления была заложена в 2016 году Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Однако в процессе его анализа возникает ощущение поспешности и непоследовательности в процессе его принятия, а также очевидным представляется недостаток сущностного раскрытия провозглашённых Законом форм профилактического воздействия. Поэтому необходимо осуществление следующих мер:

- реализация государственного контроля в отношении субъектов профилактики по вопросам реализации ими положений Закона о профилактике;
- формирование прочной нормативной базы в виде подзаконных актов, направленных на конкретизацию положений Закона «О профилактике»;
- принятие мер по стабилизации социально-экономической ситуации в стране, что, в свою очередь, способствует качественному осуществлению положений вышеуказанного закона;

– более точная регламентация механизма осуществления форм профилактики, отражённых в статье 17 рассматриваемого нормативного акта, поскольку одного лишь названия таких форм явно недостаточно для осуществления качественной профилактики;

– модернизация понятийного аппарата, в том числе, конкретизация сущности таких категорий, как «трудная жизненная ситуация», «специальные меры профилактики правонарушений», а также проведение чёткого разграничения категорий «правовое просвещение» и «правовое информирование»;

– приведение положений закона в соответствии с другими федеральными законами;

– конкретизация мер социально-экономического, педагогического, правового характера или правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки;

– закрепление конкретных вариантов поведения субъектов профилактики в рамках соответствующих профилактических мер, устранив право самостоятельного определения порядка осуществления мер профилактики, что уменьшит вероятность бездействия со стороны этих субъектов;

– конкретизация социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

– решение вопроса относительно места дисциплинарных проступков в системе профилактики преступлений и правонарушений, поскольку дисциплинарные проступки тоже могут обладать высокой общественной опасностью, особенно если речь идёт о правоохранительных органах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование основ предупреждения и пресечения административных правонарушений в России позволило сформулировать следующие выводы.

1. В настоящее время, как показал анализ законодательства и доктринальных источников, до сих пор неясным остаётся разграничение таких понятий, как «предупреждение правонарушений», «пресечение правонарушений» и «профилактика правонарушений». Однако, можно сформулировать следующие положения.

Прежде всего, правонарушение представляет собой противоправное виновное деяние, совершённое физическим дееспособным или юридическим лицом, влекущее за собой вредные последствия, за которое установлена юридическая ответственность.

Профилактика правонарушений – это совокупность мер, направленных на выявление и ликвидацию причин и условий противоправных деяний, а также на установление лиц, потенциально способных совершить преступление, с целью осуществления направленного предупредительного воздействия.

Предупреждение правонарушений включается в профилактику правонарушений. Это утверждение подтверждается положениями Закона о профилактике, в соответствии с которым профилактика правонарушений осуществляется по нескольким направлениям, одно из которых – предупреждение правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 6). Отличие предупреждения и профилактики в том, что профилактика есть административно-правовой институт, а предупреждение и пресечение рассматривается через призму конкретных противоправных деяний.

Пресечение правонарушений есть процесс, в рамках которого правонарушение останавливается внешним воздействием. Цель пресечения состоит в прекращении противоправного деяния и недопущении нового. Основанием пресечения, как правило, является правонарушение. Таким

образом, пресечение, в отличие профилактики и предупреждения, имеет место тогда, когда правонарушение непосредственно совершается, либо уже совершено и есть необходимость недопущения совершения нового правонарушения.

На законодательном и ведомственном уровнях правового регулирования исследуемые понятия применяются несколько несогласованным образом, в связи с чем необходимо законодательное разъяснение данных вопросов. Полагаем, это может быть достигнуто путём издания соответствующего нормативного акта, регулирующего сущность, основания, методы профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений.

2. Субъектами профилактики правонарушений могут являться органы (организации), физические лица, обладающие в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностями и правами в сфере профилактики правонарушений.

Основными субъектами профилактики правонарушений являются:

- федеральные органы исполнительной власти, такие как МВД России, ФСБ России, Минфин России, ФНС России, ФАС России и др.;
- органы прокуратуры Российской Федерации;
- органы Следственного комитета Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

ОВД выступают в качестве основного субъекта данной деятельности, что в совокупности обосновывает необходимость создания Приказа МВД РФ, регулирующего вопросы взаимодействия ОВД с другими субъектами по данному направлению, цели, задачи, а также сам перечень субъектов профилактики. Полагаем, такой перечень будет шире и подробнее, чем перечень, представленный в ст. 5 Закона о профилактике. Полагаем, общественные объединения также могут быть включены в указанную

статью, равно как «органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма» включены в ст. 24 «Другие органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Широкий спектр органов, осуществляющих профилактику и предупреждение правонарушений, обуславливает необходимость нормативного регулирования совместной деятельности органов по указанному направлению, что может быть достигнуто соответствующим совместным Приказом.

3. В соответствии с положениями Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах:

- правовое просвещение;
- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения;
- профилактический учет;
- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- профилактический надзор;
- социальная адаптация и ресоциализация;
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Административно-правовые меры профилактики правонарушений, являющиеся составной частью профилактики правонарушений в целом, подразделяются на:

- административно-предупреждающие меры социальной защиты;
- административно-пресекающие меры социальной защиты;
- меры, обеспечивающие административное производство;
- меры административного наказания.

В настоящее время необходима законодательная разработка новых мер, направленных на профилактику и предупреждение правонарушений, то явно следует актуальных данных статистики. Полагаем, в этой области позитивную роль может сыграть обращение к зарубежному опыту по данному направлению.

4. Органы исполнительной власти реализуют большое количество мероприятий, направленных на противодействие правонарушениям. Например, предупреждение и пресечение правонарушений реализуется посредством лишения специального права. Также правоохранительные органы реализуют различного рода операции, имеющие профилактический характер. Например, такими операциями являются операции «Ночь», «Нетрезвый водитель» и др. Более того, МВД России реализует виктимологическую профилактику в отношении граждан посредством размещения на официальных интернет-изданиях информации о том, как обезопасить себя от правонарушения.

Однако в настоящее время, как показал анализ правовой базы по исследуемому направлению, предупредительная и профилактическая деятельность правоохранительных органов не имеет под собой твёрдой законодательной основы. Это привело к тому, что соответствующие законодательные нормы бессистемно распределены по различным нормативным актам, что явно не способствует взаимодействию правоохранительных органов по исследуемому направлению.

В связи с этим необходимо устранение данного пробела, а также актуальна разработка программ по предупреждению правонарушений, предложения по осуществлению профилактики правонарушений, а также специальные планы по профилактике либо пресечению правонарушений должны в значительном объёме направляться в органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления с целью профилактики правонарушений.

5. Современное состояние осуществления профилактических мер правоохранительными органами в России может быть модернизировано путём применения профилактических технологий, применяемых за рубежом. Среди указанных мер можно выделить несколько основных, реализация которых возможна в России. Так, одной из мер может выступить привлечение граждан к охране общественного порядка, в том числе и на основе материального вознаграждения посредством наделения последних некоторыми полномочиями, присущими подразделениям, реализующих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В этой связи необходимо тесное взаимодействие органов исполнительной власти и граждан в сфере защиты правопорядка в обществе.

Если говорить о профилактике правонарушений, совершаемых несовершеннолетними лицами, то стоит обратить внимание на зарубежную практику по организации посещения подростками исправительных учреждений, в которых они могли бы пообщаться с заключёнными на предмет недопустимости противоправного поведения. Стоит признать, что конструктивный диалог заключённого, осознавшего неправильность своих поступков, и подростков, которые только становятся на противоправный путь, в определённых ситуациях может принести свои плоды. Возможно, аналогичная практика может позитивным образом зарекомендовать себя и в России, реализованная с учётом отечественных реалий. Однако реализация такой практики должна также проходить с тщательным отбором заключённых, выступающих против антисоциальной неформальной культуры, имеющей место в российских исправительных учреждениях. Также представляется необходимым присутствие педагога при проведении таких бесед. Возможно внедрение практики в российские школы, в рамках которой будут проводиться экскурсии в исправительные учреждения.

Всё же нужно иметь в виду, что это в определённой степени будет выступать в качестве борьбы со следствием, а не с причиной. Корни противоправной деятельности находятся гораздо глубже, в связи с чем,

прежде всего, представляется необходимым принимать меры для получения детьми образования, получения перспектив в текущем обществе, формирования ориентации на важные жизненные цели, организации физической и социальной безопасности.

Говоря о предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, важно также отметить актуальность института наставничества. В рамках него за подростками, состоящими на профилактическом учёте, закрепляется наставник, реализующий в отношении несовершеннолетнего воспитательную работу, изучение жилищно-бытовых условий подростка, оказание необходимой помощи несовершеннолетним и его семье». Предполагается, что такая практика также может быть воплощена в жизнь в Челябинской области. Во многих регионах России такая практика уже зарекомендовала себя.

Также отметим, что, помимо классических профилактических бесед по поводу противоправного и антисоциального поведения подростков, представляется актуальным проведение в учебных заведениях дополнительных занятий для лиц, состоящих на профилактическом учёте.

6. Федеральный закон от 23.06.2016 №182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» заложил основу структуризации мер по предупреждению, пресечению и профилактики правонарушений в России. Однако, как показал анализ его норм, данный закон в настоящее время не представляется завершённым. Возникает ощущение наличия поспешности и непоследовательности в процессе его принятия, а также очевидным представляется недостаток сущностного раскрытия провозглашённых Законом форм профилактического воздействия.

В этой связи предлагается следующее:

- реализация государственного контроля в отношении субъектов профилактики по вопросам реализации ими положений Закона о профилактике;
- формирование прочной нормативной базы в виде подзаконных

актов, направленных на конкретизацию положений Закона «О профилактике»;

– принятие мер по стабилизации социально-экономической ситуации в стране, что, в свою очередь, поспособствует качественному осуществлению положений вышеуказанного закона;

– более точная регламентация механизма осуществления форм профилактики, отражённых в статье 17 рассматриваемого нормативного акта, поскольку одного лишь названия таких форм явно недостаточно для осуществления качественной профилактики;

– модернизация понятийного аппарата, в том числе, конкретизация сущности таких категорий, как «трудная жизненная ситуация», «специальные меры профилактики правонарушений», а также проведение чёткого разграничения категорий «правовое просвещение» и «правовое информирование»;

– конкретизация мер социально-экономического, педагогического, правового характера или правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки;

– закрепление конкретных вариантов поведения субъектов профилактики в рамках соответствующих профилактических мер, устранив право самостоятельного определения порядка осуществления мер профилактики, что уменьшит вероятность бездействия со стороны этих субъектов;

– конкретизация социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

– решение вопроса относительно места дисциплинарных проступков в системе профилактики преступлений и правонарушений, поскольку дисциплинарные проступки тоже могут обладать высокой общественной опасностью, особенно если речь идёт о правоохранительных органах.

7. Проведённое в рамках настоящей выпускной квалификационной работы социологическое исследование показало, что предупреждение правонарушений, проводимое в настоящее время сотрудниками органов внутренних дел, также требует совершенствования. Так, только 30% респондентов назвали деятельность эффективной. Большая часть респондентов в качестве основной причины неэффективности назвала правовой нигилизм граждан, а среди наиболее предпочтительных способов совершенствования процесса предупреждения были выделены: привлечение граждан и применение зарубежного опыта.

Предложенные в исследовании способы предупреждения правонарушений поспособствуют обеспечению правопорядка в обществе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. №1. Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 898.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4921.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
6. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 900.
7. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 № 2202-1-ФЗ // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.
8. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №50. Ст. 4873.
9. Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 февраля 2016 г. // Собрание законодательства РФ. 2016. №26 (Часть I). Ст. 3851.

10. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3177.
11. Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.
12. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
13. Постановление Правительства РФ «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.
14. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» от 22 марта 2017 г. № 520-р // Собрание законодательства РФ. 2017. №14. Ст. 2088.
15. Постановление Правительства РФ «О перечнях медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортным средством» от 29 декабря 2014 г. № 1604 // Собрание законодательства РФ. 2015. №2. Ст. 506.
16. Приказ МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» от 29 марта 2019 г. № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации
17. Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 июля 2011 г. № 849 // В данном виде

документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).

18. Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. №11. С. 6.
19. Приказ МВД России «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» от 01 сентября 2012 г. № 839 // Российская газета. 2012. №290.
20. Приказ МВД России «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 08 июля 2011 г. № 818 // Российская газета. 2011. №189.
21. Приказ МВД РФ №78, ФАС РФ № 215 от 30.12.2004 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).
22. Приказ МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации» от 03 ноября 2006 г. // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).
23. Приказ Министра обороны РФ № 366, МВД РФ № 789, ФМС РФ № 197 «Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской

обязанности» от 10 сентября 2007 г. // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).

24. Распоряжение Администрации города Челябинска об утверждении муниципальной программы «Профилактика преступлений и иных правонарушений в городе Челябинске» от 6 декабря 2016 года №13558 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Астишина, Т.В. Предупреждение полицией преступлений несовершеннолетних / Т.В. Астишина // Полицейская деятельность. 2013. № 2. С. 93-96.
2. Бажанов, С.В. Ранняя профилактика административных правонарушений в сфере экономики как фактор, способствующий предупреждению аналогичных им преступлений / С.В. Бажанов // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 31-36.
3. Барановский, Н.А. Антидевиантная политика: теория и социальная практика / Н.А. Барановский. – Минск: Белорусская наука, 2011. 271 с.
4. Барышников М.В. К вопросу профилактики административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними / М.В. Барышников // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №1. С. 65-70.
5. Буравлев, Ю. М. О совершенствовании правового и организационного обеспечения профилактики правонарушений в системе государственной службы / Ю.М. Буравлёв // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 40-44.
6. Буторина, Л.С. Совершенствование деятельности по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений / Л.С. Буторина // Актуальные проблемы административного и административно-

- процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции; в 3-х частях. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2015. С. 139-141.
7. Ворожевич, А.С. Вызовы современным патентным системам и правовые ответы на них / А.С. Ворожевич // Вестник гражданского права. 2014. № 2. С. 57-59.
 8. Воронин, М.Ю. Правовые основы формирования системы профилактики административных правонарушений / М.Ю. Воронин // Труды Академии МВД России. 2016. №4(40). С. 10-12.
 9. Воронин, Ю.А. Предупреждение преступлений в зарубежных странах / Ю.А. Воронин // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 27(281). С. 86-88.
 10. Гербеков, И.И. Понятие и виды профилактики правонарушений / И.И. Гербеков // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. Т. 6. №7. С. 99-105.
 11. Гишинский, Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль / Я.И. Гишинский. СПб.: Юридический центр Пресс, 2009. 504 с.
 12. Горбань, Д.В. Проблемные вопросы деятельности субъектов профилактики правонарушений / Д.В. Горбань // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27. №4. С. 491-495.
 13. Долгова, А.И. Особенности административных правонарушений / А.И. Долгова. М.: Норма, 2015. 238 с.
 14. Долгова, А.И. Криминология: Учебник для вузов / А.И. Долгова. –М.: Юридическая Норма, 2016. 368 с.
 15. Евсеев, А.В. К вопросу об обеспечении криминологической безопасности / А.В. Евсеев // Полицейская деятельность. 2013. № 3. С.180-184.

16. Ефимкина, А.Г. Об эффективности отдельных форм профилактики правонарушений / А.Г. Ефимкина // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №3. С. 80-86.
17. Ефимкин, М.С. К вопросу об оперативно-розыскной профилактики преступлений органами внутренних дел / М.С. Ефимкин // Евразийский юридический журнал. 2017. №1 (104). С.257-258.
18. Зуева, К.Ю. Система мер профилактики таможенных преступлений / К.Ю. Зуева // Молодой ученый. 2017. №40. С. 30-32.
19. Ищенко, Е.П. Основные направления виктимологической профилактики преступлений террористической направленности: криминологический и криминалистический аспекты / Е.П. Ищенко // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. №3. С. 538-546.
20. Карпович, О.Г. Экономическая преступность в России: теория и практика противодействия / О.Г. Карпович. М., 2012. 289 с.
21. Каширина, О.Н. Некоторые аспекты правового статуса субъектов ранней профилактики преступности в законодательстве России / О.Н. Каширина // Общество и право. 2011. № 3(35) С. 223-228.
22. Квашис, В.Е., Полиция Японии: организация, функции, эффективность / В.Е. Квашис, Н.А. Морозов // Научный портал МВД России. 2015. №1. С. 120-126.
23. Квашис, В.Е. Основные тенденции преступности в США / В.Е. Квашис // Научный портал МВД России. 2012. № 1. С. 53-58.
24. Козлова, Е.Б. Направления развития правового просвещения как меры профилактики правонарушений / Е.Б. Козлова // Российский следователь. 2017. № 24. С. 33-37.
25. Коркин, А.В. Соотношение мер профилактики и предупреждения в административной деятельности полиции / А.В. Коркин // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. №5(1). С. 72-90.

26. Костенников, М.В. Классификация административно-профилактических мер / М.В. Костенников // Административное право и практика администрирования. 2015. № 2. С.72-88.
27. Кумышева, М.К. Правовые основы деятельности ОВД при проведении массовых мероприятий / М.К. Кумышева // Теория и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 151-153.
28. Куракин, А.В. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах / А.В. Куракин // Полицейская деятельность. 2015. № 1. С. 26-29.
29. Козлова, Е.Б. Направления развития правового просвещения как меры профилактики правонарушений / Е.Б. Козлова // Российский следователь. 2017. №24. С. 33-40.
30. Майоров, А.В. О юрисдикции субъектов виктимологической профилактики в свете принятия Федерального закона № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / А.В. Майоров // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №5. С. 139-147.
31. Миронов, А.Н. О правовых коллизиях в положениях Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / А.Н. Миронов // Труды Академии управления МВД России. 2017. №3(43). С. 132-135.
32. Обыденова, Т.В. К вопросу об использовании в России положительного опыта Германии в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних / Т.В. Обыденова // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 85-88.
33. Титушкина, Е. Ю. Новый этап формирования «профилактического права» / Е.Ю. Титушкина // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 52-56.

34. Сайткулов, К.А. Научный и сравнительный анализ понятия виктимологической профилактики правонарушений / К.А. Сайткулов // Проблемы современной науки и образования. 2019. №7. С. 89-93.
35. Черненко, А.П. Планирование профилактики правонарушений в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Черненко. М., 2012. 165 с.
36. Шайденко, Н. А. Зарубежный опыт борьбы с правонарушениями несовершеннолетних / Н.А. Шайденко // Молодой ученый. 2014. №17.1. С. 18-19.
37. Шведко, А.В. Соотношение понятий «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» в контексте исследования коррупционной преступности / А.В. Шведко // Всероссийский криминологический журнал. 2014. №1. С. 178.
38. Шестаков, Д.А. Криминологическое законодательство и право противодействия преступности / Д.А. Шестаков // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2013. № 1. С. 47-52.
39. Яковлева, М.А. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами профилактики преступности / М.А. Яковлева // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3(79). С. 55-64.

РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Решение Челябинского областного суда А2-002733-04/2018 от 11.04.2019 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).
2. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 25 мая 2017 по делу № 11А-5559/2017 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2020).

РАЗДЕЛ IV ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. В Челябинской области стартовали оперативно-профилактические мероприятия «Ночь» и «Район». URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/18046502/> (дата обращения: 26.04.2020)
2. В Челябинске в ходе операции «Ночь» раскрыто 20 преступлений: сайт. URL: <https://vecherka.su/articles/news/143004/> (дата обращения: 26.04.2020).
3. В Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области прошла рабочая встреча с представителем узбекской диаспоры: сайт. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/11669057/> (дата обращения: 26.04.2020).
4. Сотрудники полиции проводят профилактические беседы с представителями и должностными лицами институтов гражданского общества. МВД России по Челябинской области. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/12473872> (дата обращения: 26.04.2020).
5. В Сосновском районе пройдет профилактическое мероприятие «Твой выбор»: сайт. URL: <http://sn74.ru/articles/zakon-i-poryadok/03598> (дата обращения: 26.04.2020).
6. О состоянии оперативной обстановки в Орловской области за 11 месяцев 2019 год. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--p1ai/slujba/statistics> (дата обращения: 26.04.2020).
7. Взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и социально ориентированных некоммерческих организаций в Челябинской области. URL: http://xn--80af5bzc.xn--p1ai/documents/structure/KDNiZP/5vseros/5vseros_.pdf (дата обращения: 26.04.2020).
8. МВД предложило запретить социальную реабилитацию наркоманов в организациях без лицензии: сайт.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3952114> (дата обращения: 26.04.2020).

9. Занятость и безработица в Российской Федерации в феврале 2020 года.
URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/53.htm (дата обращения: 26.04.2020).
10. Beyond Scared Straight. URL: <https://www.aetv.com/shows/beyond-scared-straight> (дата обращения: 26.04.2020).

Анкета

«Отношение граждан к эффективности процесса предупреждения и пресечения правонарушений органами внутренних дел»

Уважаемые друзья!

Кафедра правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-уральского государственного университета проводит социологическое исследование на тему «Административно-правовые основы предупреждения и пресечения административных правонарушений» с целью разработки комплекса эффективных мер предупреждения и пресечения правонарушений сотрудниками ОВД.

Просим вас принять участие в социологическом опросе и ответить на следующие вопросы:

1. Ваш возраст:

- 18-22
- 22-75

2. Пол:

- М
- Ж

3. Вид деятельности

- Обучение в вузе
- Преподавательская деятельность
- Правоохранительная деятельность

4. Приходилось ли вам сталкиваться с профилактическими мерами административных правонарушений?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

5. Как вы считаете, в чем основные причины несовершенства процесса предупреждения правонарушений?

- Недостаточное финансирование профилактических мер
- Правовой нигилизм граждан
- Отсутствие поддержки со стороны общества

- Несовершенство законодательства в данной сфере
- Неприменение положительного зарубежного опыта в этой сфере
- Мягкая ответственность субъектов профилактики за невыполнение должностных обязанностей в данной сфере
- Свой вариант _____

6. Согласны ли вы с мнением, что совершение правонарушений наносит значительный вред социальной обстановке и общественным устоям?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

7. Как можно более оптимально проводить предупреждение правонарушений?

- Усиление ответственность субъектов профилактики за невыполнение должностных обязанностей в данной сфере, равно как и ввести систему стимулирования работников служб за положительные результаты
- Привлекать граждан к профилактической работе
- Применять опыт зарубежных коллег
- Проводить широкую пропаганду недопустимости совершения правонарушений
- Свой вариант _____

8. Как высчитаете, деятельность ОВД по предупреждению правонарушений на данный момент является эффективной?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

Благодарим за сотрудничество!

ПРИЛОЖЕНИЕ 2
РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ

Опрошено работников СО ОМВД России по Еткульскому району Челябинской области – 20 человек, студентов Юридического института ЮУрГУ (20 человек);

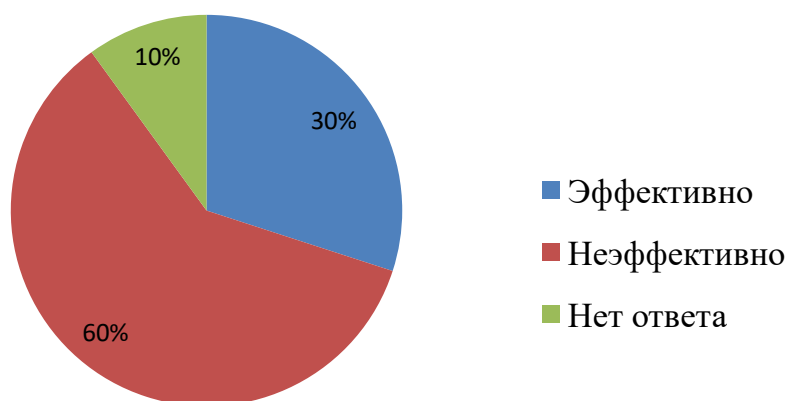
Результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов и граждан

№	Вопрос	Варианты ответов	Результаты, (%)
1	Ваш возраст?	<input type="checkbox"/> 18-22 <input type="checkbox"/> 22-75	45 % 55 %
2	Пол?	<input type="checkbox"/> Мужской <input type="checkbox"/> Женский	45 % 55 %
3	Вид деятельности?	<input type="checkbox"/> Правоохранительная деятельность <input type="checkbox"/> Обучение в вузе <input type="checkbox"/> Преподавательская деятельность	50 % 25 % 25%
4	Приходилось ли вам сталкиваться с профилактическими мерами правонарушений?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить	80 % 20% 0%
5	Как вы считаете, в чем основные причины несовершенства процесса предупреждения правонарушений?	<input type="checkbox"/> Недостаточное финансирование профилактических мер <input type="checkbox"/> Правовой нигилизм граждан <input type="checkbox"/> Отсутствие поддержки со стороны общества <input type="checkbox"/> Несовершенство законодательства в данной сфере <input type="checkbox"/> Неприменение положительного зарубежного опыта в этой сфере <input type="checkbox"/> Мягкая ответственность субъектов профилактики за невыполнение должностных обязанностей	12.5 % (5 человек) 60 % (24 человека) 17.5% (7 человек) 7.5% (3 человека) 5% (2 человека) 0% 0%

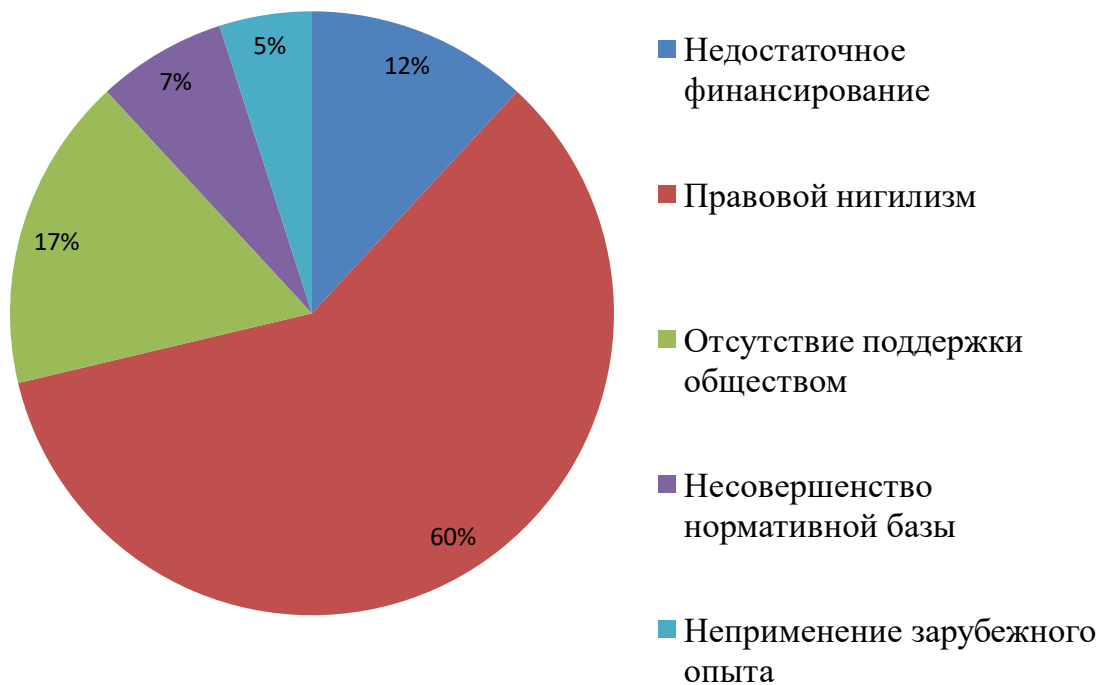
		в данной сфере <input type="checkbox"/> Свой вариант	
6	Согласны ли вы с мнением, что совершение правонарушений наносит значительный вред социальной обстановке и общественным устоям?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить	100 % 0% 0%
7	Как можно более оптимально проводить предупреждение правонарушений?	<input type="checkbox"/> Усиление ответственности субъектов профилактики за невыполнение должностных обязанностей в данной сфере, равно как и ввести систему стимулирования работников служб за положительные результаты <input type="checkbox"/> Привлекать граждан <input type="checkbox"/> Применять опыт зарубежных коллег <input type="checkbox"/> Проводить пропаганду недопустимости совершения правонарушений <input type="checkbox"/> Свой вариант	50 % (20 человек) 25% (10 человек) 12.5% (5 человек) 12.5% (5 человек) 0%
9	Как вы считаете, деятельность ОВД по предупреждению правонарушений на данный момент является эффективной?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить	30 % 60 % 10 %

ПРИЛОЖЕНИЕ 3
ДИАГРАММЫ И ГРАФИКИ

Оценка эффективности мер предупреждения правонарушений



Определение причин неэффективности предупреждения



Наиболее эффективные меры совершенствования процесса предупреждения

