

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования «Казанский юридический
институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
Кафедра криминологии и уголовно-исполнительного права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**на тему «Деятельность органов внутренних дел по предупреждению
преступлений и административных правонарушений»**

Выполнила: слушатель 323 учебной
группы, набор 2012 года, 40.05.02
Правоохранительная деятельность,
майор полиции
Валиева Гюзель Рашитовна

Руководитель: преподаватель кафедры
криминологии и уголовно-
исполнительного права,
ст. лейт. полиции
Кормильцева Светлана Олеговна

Рецензент: начальник ОП14
«Дербышки» УМВД по г. Казани
подполковник полиции
Камалиев Ирек Камилевич

К защите

_____ (допущена, дата)
Начальник кафедры _____

Дата защиты: «___» _____ 20__ г. Оценка _____

Казань 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ: ФЕНОМЕНОЛОГИЯ И ДИНАМИКА	6
§1. Понятие предупреждения преступлений и административных правонарушений в российском законодательстве	6
§2. Состояние, проблемы и перспективы предупреждения преступлений и административных правонарушений	24
ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	30
§1. Правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений	30
§2. Основные задачи и функции органов внутренних дел по предупреждению правонарушений.....	36
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ.....	43
§1. Направления совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений	43
§2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами системы по предупреждению правонарушений	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	64

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Изменения, происходящие в российском обществе в последние годы, существенным образом повлияли на условия деятельности органов внутренних дел, поставили перед ними ряд новых и достаточно сложных проблем, необходимость решения которых обусловила проведение дальнейшего реформирования органов внутренних дел, направленного на реализацию потребности российского общества в повышении доверия к ним и качественном улучшении их деятельности.

И на ближайшее время, и на долгосрочную перспективу важнейшей из задач, стоящих перед МВД России, остается защита законных интересов граждан. На сегодняшний день приоритетным направлением в деятельности подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации является профилактика правонарушений. Президент России В.В. Путин в своих многочисленных выступлениях не раз делал акцент на предупреждение совершения преступлений и административных правонарушений до начала их совершения, на создание условий, при которых будет отсутствовать возможность совершения противоправных деяний, а при их совершении — на создание необходимых условий для исправления лиц, допустивших нарушение законодательства страны, а также на создание государственной системы профилактики правонарушений¹.

Кроме того, в выбранной области исследования имеется ряд нерешенных теоретических проблем. К таковым можно отнести определение сущности предупреждения правонарушений и преступлений, а также их профилактики. К их пониманию существуют разные подходы, что не позволяет разграничить эти виды деятельности с достаточной четкостью, установить субъектов этой деятельности, компетенцию и ответственность

¹Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 153.

данных субъектов, меры реализации, а также более конкретно выделить объекты профилактического воздействия.

Степень разработанности темы. Проблемы предупреждения и пресечения правонарушений рассматривались в юридической литературе, как правило, в связи с изучением механизма административно-правового регулирования. Основными исследованиями являются труды А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Ф.П. Васильева, И.И. Веремеенко, А.С. Дугенца, И.И. Евтихиева, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, Л.М. Колодкина, Ю.М. Козлова, А.М. Кононова, А.П. Коренева, В.А. Лория, Ю.П. Луконина, М.Я. Масленникова, Р.С. Мулукаева, М.И. Никулина, Д.В. Осинцева, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.С. Рябова, Н.Г. Салищевой, А.В. Серегина, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.

Противодействие различным видам административных правонарушений рассматривалось в трудах Е.А. Артемьевой, М.Н. Бурака, С.Г. Волкова, И.А. Волобуева, И.Ю. Гольяпиной, Р.Б. Границкого, Д.С. Долгова, А.В. Жуйкова, А.В. Куракина, Е.А. Симоновой, Ю.Н. Сосновской и др.

Вопросы противодействия преступности исследовались в работах Р.М. Абызова, Г.А. Аванесова, А.И. Алексеева, Ю.М. Антоняна, М.И. Арсеньевой, М.М. Бабаева, Р.А. Базарова, К.М. Бейсебаева, К.К. Горяинова, А.И. Долговой, А.В. Иващенко, К.Е. Игошева, С.Я. Лебедева, В.П. Лозбякова, А.И. Марцева, Г.М. Миньковского, И.И. Карпеца, М.П. Клейменова, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, А.Н. Харитонова и др.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, которые возникают в процессе осуществления органами внутренних дел предупреждения преступлений и административных правонарушений.

Предметом исследования являются нормы, регулирующие правоотношения, связанные с применением органами внутренних дел средств, методов, способов предупреждения преступлений и административных правонарушений, а также непосредственно деятельность органов внутренних дел (полиции) в указанной сфере.

Целью исследования является разработка научно-теоретических и практических положений и выводов по совершенствованию предупреждения органами внутренних дел преступлений и административных правонарушений.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- сформулировать понятие предупреждения полицией преступлений и административных правонарушений;
- проанализировать состояние, проблемы и перспективы предупреждения и административных правонарушений;
- раскрыть основные задачи и функции органов внутренних дел по предупреждению правонарушений;
- изучить нормативно-правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений;
- выявить направления совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений;
- определить взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами системы по предупреждению правонарушений.

Методологическую основу исследования составили методы научного познания - общенаучные (диалектико-материалистический метод, анализ и синтез) и частнонаучные (формально-логический, системно-структурный, метод юридического моделирования и др.).

Структура работы: введение, три главы, включающих в себя шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

ГЛАВА 1. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ: ФЕНОМЕНОЛОГИЯ И ДИНАМИКА

§1. Понятие предупреждения преступлений и административных правонарушений в российском законодательстве

Создание современной системы предупреждения преступлений требует в первую очередь определения указанной деятельности. Рассмотрим доктринальное и легальное толкование предупреждения преступлений.

В литературе и нормативных актах можно встретить термины «предупреждение», «профилактика», «предотвращение» преступности или конкретных преступлений. Они близки по смысловому значению и часто употребляются как взаимозаменяющие, но имеют определенные нюансы и несут соответствующую смысловую нагрузку¹.

В период «рыночных реформ» был допущен серьезный просчет, который состоял в отказе от идеи приоритетности предупреждения в ряду основных направлений борьбы с преступностью. С этим во многом связан развал системы профилактики правонарушений. Само понятие «борьба с преступностью» применительно к деятельности уголовной юстиции было заменено на тезис «удержание преступности на социально приемлемом уровне». Впоследствии использовалось множество иных стратегий противостояния преступности: «противодействие», «война», «контроль», «реагирование» и др. Многим ученым более предпочтительным представляется термин «борьба с преступностью» (А. И. Долгова², Э.Ф. Побегайло и другие), так как означает активную, наступательную деятельность путем воздействия на процессы детерминации, обусловливания

¹ Криминология. Общая часть : учебник для академического бакалавриата / П. В. Агапов [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2017. С. 237.

² Долгова А.И. Преступность, её организованность и криминальное общество. М., 2003. С. 535.

этого антисоциального явления и применения к лицам, нарушающим уголовный закон, соответствующих мер государственного принуждения. С.С. Босхолов отмечает, что парадигма «борьба с преступностью» имеет существенные дефекты, поэтому правильнее говорить о политике противодействия преступности, которая, по мнению некоторых ученых и парламентариев, несет более широкое значение. В целом в законодательстве используются и то и другое определение, но на эффективность позитивного воздействия на преступность терминология мало влияет¹.

Отдельные авторы предлагают вообще не включать в содержание термина «борьба с преступностью» предупреждение преступлений, отмечая, что в рамках данного термина можно вести речь лишь о специальных мерах предупреждения. Внеправовые меры социального характера не охватываются термином «борьба с преступностью»².

Наряду с термином «предупреждение преступлений» в криминологической литературе часто употребляются понятия «профилактика преступлений», «предотвращение», «пресечение». Термины «предупреждение» и «профилактика», означая «недопущение чего-либо», семантически близки, поэтому могут использоваться как синонимы. В то же время в практической деятельности правоохранительных органов использование термина «профилактика» широко распространено применительно к индивидуальному предупреждению преступления на ранней стадии формирования у лиц антиобщественной установки. Некоторые авторы рассматривают профилактику как часть «предупреждения», относя к последнему также предотвращение и пресечение преступлений.

В теории криминологии под профилактикой в узком смысле слова понимают деятельность по выявлению причин и условий, способствующих

¹ Лопашенко И. А. Уголовная политика. М., 2009. С. 19.

² Лесников Г. Ю. Проблемы реализации уголовной политики: монография. М., 2005. С. 16.

совершению преступлений, по выявлению потенциальных правонарушителей¹.

А.Е. Шалагин выделяет профилактику как уровень (стадию) предупреждения:

1. Профилактика - совокупность специальных мер, направленных на минимизацию криминогенных факторов, выявление лиц, склонных к совершению преступлений, а также причин и условий возникновения и распространения отдельных видов (форм) преступной деятельности.

2. Предотвращение преступлений - деятельность правоохранительных органов, направленная на недопущение совершения преступлений на этапе их замысла и подготовки.

3. Пресечение преступлений направлено на недопущение окончания преступного деяния, то есть предупреждение общественно опасных последствий совершаемого преступления. Другими словами, пресечение осуществляется преимущественно на стадии покушения или подготовки к тяжкому и особо тяжкому преступлению².

Исходя из содержания криминологических федеральных законов ярко выраженного превентивного действия «О противодействии терроризму»³ (ч. 4 ст. 3), «О противодействии коррупции»⁴ под профилактикой надо понимать выявление и последующее устранение причин коррупции и терроризма. Согласно ст. 5 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»⁵ профилактические меры включают в себя перечень воспитательных, пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности. На основании законодательно закрепленных дефиниций в вышеуказанных законах термин «борьба с преступностью»

¹ Криминология. Общая часть : учебник для академического бакалавриата / П. В. Агапов [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2017. С. 238.

² Шалагин А.Е. Актуальные направления профилактической деятельности органов внутренних дел на современном этапе // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 2 (16). С. 45.

³ О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁴ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁵ О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

шире понятий «профилактики» и «предупреждения» преступлений, находится с ними в отношении соподчиненности по объему, полностью их охватывая.

Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в ст. 2 к профилактике правонарушений относит «меры социального, правового, воспитательного и иного характера, осуществляемые субъектами профилактики правонарушений, направленные на устранение причин и условий совершения правонарушений, а также на обеспечение предупредительного воздействия на лиц с антиобщественным поведением»¹.

Соответственно объект профилактики правонарушений определяется из ст. 15 указанного Закона как как «общественные отношения, порождающие причины и условия правонарушений, способствующие их совершению или облегчающие их совершение, а также лицо, поведение которого носит противоправный или антиобщественный характер или которое способно стать потерпевшим от правонарушения».

Своевременное обнаружение фактов замышляемого преступления, приготовления к их совершению, как и недопущение замышляемого или готовящегося лицом уголовно наказуемого деяния, склонение к добровольному отказу от его совершения в криминологической доктрине относится к предотвращению преступления.

Отдельные криминологи считают, что пресечение находится за рамками предупреждения, так как представляет собой осуществление специальных мер, направленных на недопущение негативных последствий начатых (на стадиях приготовления к преступлению, покушения на преступление) либо дящихся преступлений.

Н.Г. Кобец справедливо отмечал: «Близкими, но не однозначными являются понятия “предупреждение”, “пресечение” правонарушений,

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

поскольку предупредить правонарушение - значит не допустить его возникновения, а пресечь правонарушение - значит прервать его, принять меры к тому, чтобы готовящееся или начавшееся правонарушение не было доведено до конца, чтобы его не удалось осуществить полностью»¹.

Если рассматривать в совокупности эти понятия (в широком смысле слова), то можно сделать вывод, что они образуют единое содержание понятия «профилактика правонарушений».

В профилактике преступлений можно выделить два вида деятельности: профилактическую и правоохранительную. Профилактика правонарушений - это деятельность по выявлению и устранению причин, их порождающих, иначе говоря, предотвращение возможности возникновения правонарушений. Основной метод профилактики - убеждение, а в правоохранительной деятельности - принуждение.

Таким образом, профилактика правонарушений - это совокупность мер, разрабатываемых и проводимых государственными органами, учреждениями, общественными формированиями, направленная на выявление и устранение причин, условий и обстоятельств, способствующих совершению правонарушений. В этом плане важное значение имеет классификация мер предупреждения преступности. Она дает возможность все многообразие предупредительных мер свести в определенную систему, разграничить компетенцию различных организаций по предупреждению преступлений, способствует четкому определению границ такой деятельности, формулированию требований, рассчитанных на определенные группы предупредительных мер. Классификация необходима и для того, чтобы систематизировать результаты осуществляемых криминологических исследований и наметить дальнейшие их направления для успешной разработки предупредительных мер.

Предупреждение преступности предполагает, в частности, наличие эффективной системы, во-первых, мер общей профилактики как

¹ Алауханов Е.О. Криминология: учебник. СПб., 2013. С.125.

совокупности социально-экономических, идеологических, культурно-воспитательных, организационно-управленческих, правовых мероприятий; во-вторых, мер индивидуальной профилактики.

Цель предупреждения преступлений, как и цель борьбы с преступностью, состоит в противодействии криминальным процессам в обществе, обеспечении сдерживания, сокращении преступности и темпов ее роста, в защите личности, общества и государства от преступных посягательств¹.

Эта цель находит свою конкретизацию в решении ряда следующих задач:

- выявление и устранение или нейтрализация причин преступности и условий, способствующих их совершению;
- индивидуальное профилактическое воздействие на лиц с противоправным поведением;
- предотвращение замышляемых и готовящихся преступлений;
- снижение у населения и отдельных граждан риска стать жертвами преступных посягательств².

В криминологии предупреждение преступности принято делить на общую (социальную), специальную (криминологическую) и индивидуальную профилактику³.

Общую профилактику определяют как совокупность мер, направленных на оздоровление общественных отношений, ликвидацию социальных пороков, повышение благосостояния общества. Эти меры не направлены только на борьбу с преступностью в целом, они имеют более общие социально-экономические и политические задачи, решение которых, однако, должно положительно сказаться и на состоянии негативных явлений.

¹ Криминология: учебник / под ред. В. Д. Малкова. М., 2006. С. 118.

² Аванесов Г. А. Криминология. М., 2012. С. 122.

³ Омигов В. И. Прогноз преступности как эффективное средство противодействия преступности // Юридические записки. 2014. № 1. С. 10.

Одной из основных причин современной преступности в России выступает социально-экономический фактор. По официальным данным, разрыв в доходах между 10% наиболее богатых и слоем наиболее бедных россиян значительно превысил максимальный уровень 1990-х гг. и достиг 17,3 раз¹. Учитывая, что социологи проводят свои опросы, как правило, не среди представителей этих крайних социальных полюсов, реальный показатель значительно выше — он, по оценкам экспертов, превышает 40 раз. Общество с подобным уровнем социальной дифференциации в принципе не может быть не только единым, но даже устойчивым. Такие критические показатели вызывают справедливое опасение, что общество находится на грани масштабных социальных потрясений. Поэтому главная составляющая основ профилактики преступности, особенно в период кризиса, — социальная направленность современной государственной, прежде всего, экономической политики, в интересах большинства населения России.

Серьезной проблемой на пути борьбы и профилактики преступности является то, что в стране отсутствуют воспринимаемая всеми гражданами общенациональная идеология, духовность и нравственность. Общество преступно, потому что в его культурных ценностях есть элементы, порождающие преступность. В соответствии с некоторыми из них строится жизнь многих людей. Например, как и на Западе, теперь в России высоко ценятся динамизм, индивидуализм, конкуренция и личный успех (он чаще всего проявляется в материальном достатке). С конца XX — начала XXI в. в российском обществе появляется и повсеместно утверждается новая психология — психология стяжательства и наживы. Дикая идеология рыночных реформ — «обогащайтесь», с добавлением для избранных лиц: «любой ценой», — породила системную распродажу властного ресурса².

Возвращение прежних идеалов сильного и могущественного государства, постановка задач вхождения в число стран — лидеров

¹ Эксперты признали неравенство в России сопоставимым с 1905 годом. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/12/2017/5a33e2fc9a79471b6d846e24> (дата обращения 18.04.2018).

² Аванесов Г. А. Криминология. М., 2012. С. 123.

современной цивилизации, утверждение России в качестве одного из центров многополярного мира возможны лишь при национальном единстве и согласии. Однако из положений ч. 1 и ч. 2 ст. 13 Конституции РФ вытекает запрет на государственную идеологию. В то же время гражданское общество, стражи правопорядка без общенациональных мировоззренческих установок, без государственной идеологии — что тело без души. В зарубежных странах существует писаная или неписаная единая идеология. В США это патриотизм: «пусть моя страна поступает неправильно, но это моя страна»¹, в Германии: «закон есть закон»², в Англии: «мой дом — моя крепость»³. В России лишь в перспективе заявляли о необходимости построения правового государства.

Вот почему важно, в отличие от прошлого периода, не только найти общенациональную идеологию, но и закрепить пафос государственности.

Специальная профилактика представляет собой предупреждение отдельных видов и форм преступного поведения, предупреждение преступлений в определенных сферах общественной жизни, предупреждение преступлений отдельными субъектами (например, правоохранительными органами и судом)⁴.

Индивидуальная профилактика состоит в предупреждении совершения преступлений отдельными лицами. По мнению В. Н. Кудрявцева, она должна начинаться с формирования личности, которой до преступления еще весьма далеко и именно со стадии формирования личности в семье — главном объекте профилактического воздействия⁵. В условиях кризиса института семьи, увеличения затрат времени родителями на заработки объективно уменьшается внимание отцов и матерей детям, функция воспитания применяется все реже. В то время как социологические исследования

¹ Бабосов Е.М. Основы идеологии современного государства. Мн., 2014. С. 28.

² Бабосов Е.М. Основы идеологии современного государства. Мн., 2014. С. 29.

³ Бабосов Е.М. Основы идеологии современного государства. Мн., 2014. С. 30.

⁴ Аванесов Г. А. Криминология. М., 2012. С. 123.

⁵ Кудрявцев В. П. Стратегии борьбы с преступностью. М., 2003. С. 243, 273.

убеждают: в 15—20-летнем возрасте практически все подростки задумывались о преступном поведении как потенциально возможном¹.

Значение предупреждения преступлений отмечали еще Платон и Аристотель, Ш. Монтескье и Ч. Беккариа, Вольтер и К. Маркс, а также другие мыслители. Идеи профилактики преступности развивались и русскими учеными и общественными деятелями.

Система профилактики преступлений всегда выступает как часть всей совокупности мер борьбы с преступностью. Традиционно в этой совокупности мер преобладали и преобладают до настоящего времени меры ответственности как непосредственная и наиболее простая реакция государства на совершенные преступления.

Обобщенный анализ данных судебной статистики по большинству составов преступлений приводит к выводу о концентрации судебной практики именно на лишении свободы как доминирующем виде наказания. К лишению свободы в 2010 г. в России было приговорено 30% (333 тыс.) от общего числа осужденных². По данным Судебного департамента РФ в 2016 г. в РФ было осуждено 110425 чел., из них приговорено к лишению свободы 35346 чел. (32%)³. Наказание, распространяемое на них, преследует главной целью отнюдь не исправление. В большей степени — это демонстрация силы со стороны государства потенциальным правонарушителям. Вполне закономерен и справедлив вывод о том, что проблему преступности все новыми и новыми поправками в УК не решить. Декриминализация, общее смягчение карательной политики также имеет свою обратную сторону. Выход из дающей ситуации — в возрождении на новой концептуальной основе системы профилактики преступлений.

¹ Аванесов Г. А. Криминология. М., 2012. С. 124.

² Омигов В. И. Прогноз преступности как эффективное средство противодействия преступности // Юридические записки. 2014. № 1. С. 10.

³ Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания: Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2016 год: Судебная статистика: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/f10_1-svod-2016.xls (дата обращения 01.02.2018).

Очевидно, что история отечественной криминологии знала разработку и внедрение в практику общественной жизни различных социальных технологий, направленных на предупреждение преступности (товарищеские суды, народные дружины, институты общественных наставников и передачи на поруки и т.д.). В прошлом веке и начале этого они скромно назывались мерами предупреждения преступности, что не меняло их социально-технологической природы и направленности. Вопрос формирования социальных технологий нового типа, ориентированных на предупреждение преступности в рамках управления социальными процессами, заслуживает в настоящее время особого внимания.

Рассматривая вопрос о субъектах предупредительной деятельности, выделим в ней роль государства. Согласно ст. 2 гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы, их соблюдение и защита составляют высшую ценность и обязанность государства. Это позволяет считать, что государство обязано не только соблюдать права и обязанности человека при осуществлении предупреждения преступности, но и осуществлять защиту прав человека¹ от самой преступности. Усиление роли государства в осуществлении ряда наиболее важных направлений противодействия преступности (например, в правоохранительной деятельности) — непреложная и объективная необходимость. Например, актуальной задачей является совершенствование деятельности всех правоохранительных органов, участвующих в борьбе с преступностью, до сих пор оставляющих многих преступников безнаказанными, что является одним из условий самодетерминации преступности. Непреложное исполнение принципа неотвратимости наказания — одна из действенных мер предупреждения преступности. С другой стороны, ряд функций по предупреждению преступности может и должен быть передан гражданскому обществу в лице его самостоятельных общественных организаций при условии обеспечения их методами и правовыми способами решения указанной проблемы.

В настоящее время в Российской Федерации федеральный уровень нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение совершения тех или иных преступлений и правонарушений, а равно на профилактику их совершения, является достаточно мощным комплексом. К указанным актам можно отнести:

- Стратегию национальной безопасности Российской Федерации¹;
- Стратегию государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года²;
- Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.³;
- Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации⁴.

Идеи и направления государственной деятельности предупреждению и профилактике преступлений и правонарушений получили свое развитие в федеральных законах. Кроме федерального уровня законодательства, вопросам борьбы с преступностью и правонарушаемостью посвящено более 300 актов регионального и муниципального уровня⁵.

Но в условиях бессистемности профилактики и предупреждения преступлений и правонарушений такая внушительная нормативная база многими авторами оценивается как нагромождение нормативно-правовых актов различных уровней, которые не подчинены единой цели и задаче⁶.

Правовое регулирование деятельности по предупреждению преступности основано на Конституции Российской Федерации, которая

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

³ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753). URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document130> (дата обращения 18.04.2018).

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685). URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document117> (дата обращения 18.04.2018)..

⁵ Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П. В. Агапов, Г. В. Антонов-Романовский, В. К. Артеменков и др.; под общ. ред. Р.В. Жубрина; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2018. С. 33.

⁶ Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П. В. Агапов, Г. В. Антонов-Романовский, В. К. Артеменков и др. ; под общ. ред. Р.В. Жубрина ; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2018. С. 34.

провозглашает в качестве высшей ценности права и свободы человека и гарантирует их государственную защиту. Вместе с тем такая защита предполагает не только выявление и устранение уже совершенных нарушений прав и свобод, но и предупредительную деятельность по их недопущению.

Задача предупреждения преступлений закреплена прежде всего в УК РФ¹, однако в указанном нормативно-правовом акте определения предупреждения преступлений не дается. Ряд действующих законов, направленных на специально-профилактическое регулирование, включает предупреждение преступлений и профилактику в борьбу с преступностью, под которой понимается выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений².

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³ в ст. 1, определяя основные понятия, закрепляет, что «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних - система 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 положении».

Основной направленностью указанного закона является профилактика правонарушений, выявление и пресечение преступлений, а также антиобщественных действий. При этом предупреждение преступлений несовершеннолетних, а также осуществление мер, противодействующих

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Гончаров Д.Ю. Законодательство о предупреждении преступлений // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2013. № 1 (28). С. 51.

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, входят в компетенцию «иных подразделений органов внутренних дел» согласно п.п. 1 и 3 ч. 1 ст. 23 этого закона.

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма от 07.08.2001 года № 115-ФЗ¹ установил, что в сферу его применения входят, в частности, отношения государственных органов, осуществляющих контроль... в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путём, и финансированием терроризма. Закон содержит ст. 4 «Меры, направленные на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма». С точки зрения юридической техники, Ю.В. Гончаров видит недостаток данного закона в том, что указанные в ст. 4 меры противодействия, по сути являющиеся мерами профилактики, включены в более узкое понятие «меры предупреждения»².

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»³ от 25.07.2002 года № 114-ФЗ в ст. 3 определил основные направления противодействия, к каковым отнес: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц. Далее, в ст. 5, говорится о профилактике экстремистской деятельности, которая

¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

² Гончаров Д.Ю. Законодательство о предупреждении преступлений // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2013. № 1 (28). С. 55.

³ О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

представлена в виде системы воспитательных и пропагандистских мер, осуществляемых в пределах своей компетенции в приоритетном порядке федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Далее, в ст. 6—8, 10, закрепляются специальные меры профилактики экстремистской деятельности.

Как сказано в преамбуле Федерального закона «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ¹, он «устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним...». Один из принципов противодействия терроризму, закрепленных в ст. 2, гласит, что предупреждение (профилактика) терроризма является приоритетом, а в силу подп. «а» п. 4 ст. 3 («Основные понятия») предупреждение включает в себя выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ² закрепляет определение «противодействие коррупции» через деятельность по её предупреждению, борьбе с нею, а также минимизации и (или) ликвидации её последствий. В нем также приведены специальные меры по профилактике коррупции, которые, в действительности, направлены не на пресечение совершаемых фактов взяточничества и других коррупционных преступлений, а на недопущение коррупционных деликтов.

Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 года № 64-ФЗ³ в качестве одной из задач регулируемого надзора устанавливает предупреждение преступлений и других правонарушений (ст. 2). В

¹ О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

указанном законе категории лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор, административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре, срок административного надзора (ст. ст. 3—5) и др., а также профилактические меры (п.п. 3,4ч.1 ст. 12).

Несмотря на заметную общность принципов, которые закреплены в отдельных федеральных законах предупредительной направленности, нельзя не отметить отсутствия единых подходов к понятию, целям, задачам, организации и содержанию деятельности по противодействию преступности.

В настоящее время в России постепенно формируется система нерепрессивного криминологического законодательства. Однако отсутствие среди криминологов, ученых, экспертов консенсуса по вопросу общей регламентации криминологической профилактики на уровне федерального законодательства привело к тому, что данный процесс протекает с рядом сложностей, связанных с обеспечением унификации, целостности, единообразия нормативного регулирования в рамках системы законодательства о противодействии преступности¹. А.И. Долгова основной проблемой при разработке нормативного правового акта в сфере предупреждения преступности видела приведение к целостности в рамках единого законодательного акта правовых предписаний, регулирующих предупреждение преступности, затрагивающих несколько отраслей и подотраслей права².

23 июня 2016 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³.

Признание нерепрессивной антикриминальной деятельности на уровне федерального законодательства как равноправного инструмента

¹Зикеев В.А. Критический анализ федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 67.

² Долгова А. И. Криминология / А. И. Долгова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 15.

³Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

правоохранительной деятельности является значимым шагом к гуманизации со стороны государства. Иными словами, концепция нормативного регулирования нерепрессивной деятельности по противодействию преступности - однозначное правовое благо¹.

Пункт 11 ч.2 ст. 6 рассматриваемого закона фактически уполномочил законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также представительные органы местного самоуправления на осуществление нормотворческой деятельности в данной сфере, в том числе в части развития положений федерального законодательства, расширения инструментария профилактической работы с учетом специфики криминологической обстановки региона.

Иными словами, законодателем был определен вектор дальнейшего развития законодательства о предупреждении и борьбе с преступностью².

В ст. 16 Федерального закона № 182-ФЗ установлено, что специальные меры профилактики правонарушений, под которыми закон предлагает понимать репрессивные меры, в том числе меры осуществления общей и частной превенции уголовного закона, а также меры, предусмотренные уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным законодательством, законодательством об оперативно-розыскной деятельности, могут применяться не только при выявлении правонарушений, но и при выявлении причин и условий, способствующих их совершению, а также при выявлении лиц, поведение которых носит не только противоправный, но и антиобщественный характер (речь идет о поведении, не являющемся основанием для привлечения к административной или уголовной ответственности).

Применяются данные меры, согласно ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 182-ФЗ, на основании соответствующего судебного решения или решения

¹Зикеев В.А. Критический анализ федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 68.

²Мионов 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.

уполномоченного субъекта профилактики. Таким образом, закон, направленный на регулирование нерепрессивной деятельности по противодействию правонарушениям, необоснованно расширяет сферу применения репрессивных мер на лиц, в действиях которых нет юридического состава правонарушения¹.

Кроме того, указанное выше основание профилактики правонарушений носит довольно обтекаемый характер, что позволяет правоприменителю произвольно строить предположения о наличии социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а значит, применять меры профилактического воздействия (в том числе профилактический учет, профилактические беседы, внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений и т.д.) по своему усмотрению. Таким образом, остро встает вопрос об уровне компетенции субъектов профилактики правонарушений.

В ведомственных нормативных актах МВД России предупреждение преступлений органами внутренних дел рассматривается как деятельность служб, подразделений и сотрудников органов внутренних дел, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением. В число основных задач органов внутренних дел по предупреждению преступлений включается установление лиц, осуществляющих приготовление к преступлению и (или) покушение на преступление, и принятое мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹Щербаков А.Д. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: критическая заметка // Социально-экономические явления и процессы. 2016. Т. 11. № 11. С. 170.

Такая точка зрения позволяет установить границы предупредительной деятельности; которая рассматривается как антикриминальное обслуживание населения; общества; государства, сориентированное на все стадии преступной; предпреступной; а частично и постпреступной активности, что имеет важное значение для обеспечения длящегося упреждающего воздействия на широкий спектр криминогенных факторов и криминально опасных ситуаций.

Анализируя указанное определение, отмечается, что предупреждение преступности имеет своей целью недопущение совершения новых криминальных деяний, а не реагирование на уже совершенные. Вместе с тем, при предотвращении приготовления к тяжким и особо тяжким преступлениям, пресечении покушений на преступления уже требуется уголовно-правовая оценка стадии совершенного преступления, что не позволяет рассматривать эту деятельность как предупредительную. Довод о том, что преступление не окончено, не может быть признан обоснованным, так как раскрытое преступления, пресечение продолжаемого преступления тоже в значительной степени предупреждают криминальную деятельность, однако они не рассматриваются как специальные меры, направленные на предупреждение преступлений. При предупреждении преступлений еще отсутствуют основания для привлечения к уголовной ответственности за предотвращаемое деяние, иначе вся деятельность теряет свой смысл: меры предупреждения принимались; а преступление все равно совершается¹.

Итак, несмотря на активную научную разработку проблем противодействия преступности, единое научное и законодательное определение предупреждения криминальных деяний не выработано. В научной литературе предупреждение преступности рассматривается как широкий комплекс взаимосвязанных мероприятий, проводимых государственными органами и общественностью в целях искоренения

¹ Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П. В. Агапов, Г. В. Антонов-Романовский, В. К. Артеменков и др.; под общ. ред. Р.В. Жубрина; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2018. С. 4.

преступности и устранения причин ее порождающих. Правовое регулирование предупреждения преступности в нашей стране в современных условиях осуществляется на международно-правовом, федеральном, региональном, местном уровнях.

§2. Состояние, проблемы и перспективы предупреждения преступлений и административных правонарушений

В последнее время административные правонарушения в России превратились в одно из самых типичных криминогенных явлений. Можно с уверенностью сказать о том, что наше государство, испытывающее, наряду с мировым сообществом, большие разрушительные тяготы от данных негативных явлений, особенно нуждается в укреплении политико-правового и научно-криминологического ресурса, консолидации сил и средств противодействия им.

Суммарный экономический ущерб от административных правонарушений сопоставим с ущербом от многих опасных преступлений. Сегодня уже во всем мире ни для кого не секрет, что правонарушения - самые распространенные из всех видов противоправных деяний, уже в силу этого, противодействие им приобретает первостепенное значение. Более того, латентность правонарушений имеет более широкое распространение, чем латентность преступлений. Имея способность «мутировать» подобно вирусу гриппа, правонарушения заставляют юристов всего мира совершенствовать законодательство, заниматься активным поиском оптимальных превентивных мер. Указанные факторы возводят исследования, направленные на борьбу с правонарушениями, в статус

чрезвычайно актуальных и востребованных как в теоретическом, так и в практическом отношении¹.

Современная система органов исполнительной власти, имеющих правоохранительные функции, постоянно реформируется, которое в этот процесс вовлекаются различные социальные группы, общественные организации, ученые, отдельные граждане. Указанные реформы происходят на основании принимаемых на высшем уровне программ, в которых определены стратегические, краткосрочные, межведомственные, долгосрочные, среднесрочные цели и задачи государственного управления в конкретной сфере и каждого органа, который имеет прямое отношение к защите прав и свобод человека и гражданина. К примеру, Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»² определяет ряд взаимосвязанных целей: повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышение доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. Рассматриваемая Программа включает в себя подпрограмму «Реализация полномочий в сфере внутренних дел», а также содержит Общие требования к политике субъектов Российской Федерации в сфере реализации Программы. В частности, указывается, что приоритетами политики субъектов Российской Федерации в сфере реализации Программы являются разработка и реализация государственных программ субъектов Российской Федерации по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности.

В Республике Татарстан действует государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в

¹Канунникова Н.Г. К вопросу о зарубежном опыте профилактики правонарушений // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 5. № 3. С. 196.

²Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 31.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2188.

Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы»¹, в которой предусмотрены подпрограммы «Организация деятельности по профилактике правонарушений и преступлений в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», «Профилактика терроризма и экстремизма в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», «Профилактика наркомании среди населения Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы».

Результатами деятельности органов государственной власти по противодействию административным правонарушениям является мнение граждан о состоянии их безопасности, доверительное отношение к правоохранительным органам населения, а также существующая статистика выявленных противоправных фактов. В последнем случае, несмотря на разрозненность и, как результат, отсутствие полноты, количество административных правонарушений показывает пугающие цифры. Только по данным ГИАЦ МВД России, в 2014 г. в Российской Федерации выявлено 76 577 620 административных правонарушений, годом раньше - 73 701 834, в 2012 г. - 68 552 184, в 2011 г. - 66 277 715². Анализ представленных данных свидетельствует о неуклонном росте совершаемых административных правонарушений.

В Республике Татарстан по итогам 2016 года уровень преступности в расчете на 100 тыс. населения составил 1244,6 преступления, что существенно ниже, чем в среднем по стране и округу (РФ - 1474; ПФО - 1365,9). В 2016 году в Республике Татарстан зарегистрировано 48 тыс. 150 преступлений (-7,5%; РФ -9,6%; ПФО - -10,2%), в том числе тяжких и особо

¹Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы» (с изменениями на: 07.12.2017): Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2013. № 78. Ст. 2624.

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

тяжких - 9 тыс. 362 (-8,4%; РФ -10,6%; ПФО -10%). Зарегистрировано 8 тыс. 549 преступлений против личности (-0,9%; 2015 г. - 8626)¹.

МВД по Республике Татарстан продолжена реализация мероприятий в рамках Республиканской государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы»². Например, организована работа по развитию и совершенствованию института муниципальных служащих, принимающих участие в охране общественного порядка, а также общественных формирований правоохранительной направленности, в том числе добровольных народных дружин, вклад которых в профилактику правонарушений и поддержание правопорядка на улицах и в других общественных местах с каждым годом становится все более весомым.

По месту жительства граждан создано 855 народных дружин, общей численностью 10 тыс. 673 чел., в том числе 230 «дворовых дружин» (1476 чел.), 596 «сельских дружин» (5233 чел.), 29 - в муниципальных образованиях (3964 чел.), кроме того, в учреждениях образования, культуры, здравоохранения и спорта - 388 (4131 чел.). В 2016 году с участием членов добровольных народных дружин раскрыто 278 преступлений (2015 г. - 252), выявлено и пресечено 16 тыс. 774 административных правонарушения (2015 г. - 9265)³.

Расследовано 4 тыс. 253 преступления, совершенные на бытовой почве (2015 г. - 3326), их удельный вес от общего числа расследованных преступлений составил 15,2% (2015 г. - 12,6%). Большую часть совершенных в быту преступлений составляют побои, причинения легкого вреда здоровью

¹ Об отчете министра внутренних дел по Республике Татарстан А.В.Хохорина о деятельности полиции за 2016 год: Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 16 февраля 2017 года № 1611-V ГС. URL: www.consultant.ru (дата обращения 18.04.2018).

² Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы» (с изменениями на: 07.12.2017): Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2013. № 78. Ст. 2624.

³ Об отчете министра внутренних дел по Республике Татарстан А.В.Хохорина о деятельности полиции за 2016 год: Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 16 февраля 2017 года № 1611-V ГС. URL: www.consultant.ru (дата обращения 18.04.2018).

и истязания - 1 тыс. 970 (46,3%), а также угрозы убийством - 1 тыс. 473 (34,6%). При этом преобладающая часть данных преступлений выявлена сотрудниками полиции в инициативном порядке с целью предупреждения и профилактики более тяжких уголовно наказуемых деяний.

За 2016 год сотрудниками ОВД республики выявлено (без учета ГИБДД) 233 тыс. 183 административных правонарушения (2015 г. - 249604), из них наложены штрафы по 88 тыс. 426 административным делам (2015 г. - 108930) на сумму 49 млн. 838 тыс.руб. (2015 г. - 61 млн. 996 тыс.руб.). Взыскано в установленный законом срок 80,1% наложенных штрафов или 39 млн. 931 тыс.руб. (2015 г. - 71,6%, 44 млн. 357 тыс.руб.)¹.

Официальная статистика административных правонарушений, выявленных сотрудниками ОВД, подтверждает активную предупредительную работу, делаю полицию самым успешным «борцом» с правонарушениями. Ежегодно полиция десятки миллионов раз предупреждает совершение новых административных правонарушений.

Правоохранительное законодательство, указывая на функциональное назначение предупреждения административных правонарушений (не допускать совершение новых правонарушений), субъекты и механизм его применения, не устанавливает его законодательного определения. Этот пробел, по нашему мнению, во-первых, является основой широкого толкования понятия «предупреждение», за которым прячется главная проблема - отсутствие сколько-нибудь ясного представления о качестве деятельности правоохранительных органов по снижению уровня административной деликтности. Во-вторых, именно такое неограниченное толкование фактически стирает грани между предупреждением и профилактикой административных правонарушений, делая эти понятия для обывателей и профессионалов тождественными.

¹ Об отчете министра внутренних дел по Республике Татарстан А.В.Хохорина о деятельности полиции за 2016 год: Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 16 февраля 2017 года № 1611-V ГС. URL: www.consultant.ru (дата обращения 18.04.2018).

Выполнение правоохранительными органами профилактико-предупредительных функций направлено на снижение количества совершаемых административных и иных правонарушений. Позитивное влияние этой работы на качество жизни граждан очевидно, что является главной задачей для всех органов власти, в т.ч. органов исполнительной власти общей компетенции. Именно в этой «точке» возникает еще одно существенное отличие. Предупреждение административных и иных правонарушений, в силу необходимости применения мер государственного принуждения, возможно только в деятельности специально уполномоченных федеральным законодательством органов в том виде и качестве, в каком это прописано самим законом.

Федеральных законов, которые наделяли бы такими полномочиями органы исполнительной власти общей компетенции, нет.

Вместе с тем профилактические меры свободны от специального законодательного регулирования и могут применяться вне зависимости от того, уполномочены на это органы государственной и муниципальной власти или нет. Инициатива в выборе профилактических мер ничем не ограничивается.

На сегодняшний день остается нерешенным довольно большое количество вопросов эффективности профилактических мероприятий, для решения которых необходимо организовать качественное взаимодействие между всеми субъектами данных мероприятий, проведение аналитической работы по выявлению причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений, а также реализацию профилактических мер.

ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§1. Правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений

В настоящее время отечественная правовая база предупреждения преступности состоит из нормативных правовых актов, отличающихся по юридической силе и кругу субъектов, их принявших (законодательному уровню), а также по направлениям профилактического воздействия и по профилактике отдельных видов и групп правонарушений (сферы профилактики). Основное регулирование вопросов профилактики правонарушений осуществляется нормативными правовыми актами, принятыми в субъектах РФ и местными органами власти.¹

В программах профилактики правонарушений отражены важнейшие направления превентивной деятельности с учетом местной специфики. Основное внимание уделяется профилактике правонарушений несовершеннолетних, ранее судимых лиц, граждан, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, подверженных наркотической зависимости, алкоголизму, нуждающихся в социальной адаптации. Наибольшее внимание в местном законотворчестве уделяется разработке программ и планов по профилактике экстремизма и коррупции.

Отметим, что одним из перспективных направлений формирования системы профилактики признают работу по законодательному оформлению и практическому квотированию рабочих мест на предприятиях и в учреждениях в целях создания условий для получения средств жизнедеятельности, профессии и разрешения проблем занятости лиц с

¹ Дерюга, А. Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия //Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 44.

криминальной деформацией. В Краснодарском крае, Нижегородской, Ростовской и Свердловской областях приняты решения о выделении таким лицам 3% рабочих мест в организациях с численностью персонала свыше 30 человек, установлении для таких организаций налоговых и иных льгот.

Как положительный выделяют опыт субъектов Российской Федерации, направленный на законодательное определение статуса общественных формирований правоохранительной направленности, а также привлечение граждан к охране общественного порядка. Законы об участии граждан в охране общественного порядка, о добровольных народных дружинах, о муниципальных казачьих дружинах действовали в Республике Башкортостан, Карелия, Марий Эл, Тыва, Белгородской, Волгоградской, Камчатской, Орловской, Ростовской, Сахалинской, Саратовской областях и других субъектах РФ.

На федеральном уровне вопросы профилактической деятельности регламентируются, прежде всего, такими законодательными актами, как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹, Уголовный кодекс Российской Федерации², Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации³; федеральными законами от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴; от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵; от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»⁶; от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; от 2 апреля

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Российская газета. 2001. 31 декабря.

² Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Часть I. Ст. 4921.

⁴ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁵ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁶ О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹; постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений», Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 20 ноября 2013 г.), Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» от 6 марта 2013 г., Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 г.), Концепцией федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах» от 27 октября 2012 г., Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года от 30 декабря 2009 г., Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года от 14 октября 2010 г. и другими актами, ранее упоминавшимися и анализировавшимися в предшествующих главах.

С 15 января 2007 г. вступили в силу федеральные законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»,² «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”, “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушения правил привлечения иностранных граждан к

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

² О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 19.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

трудовой деятельности на территории Российской Федерации”». 13 июня 2012 г. утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

За достаточно короткий период был принят пакет из нормативных антикоррупционных актов (Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции», Национальный план противодействия коррупции, ряд постановлений Правительства РФ, в том числе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 (утвердивших Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

В последнее время принят беспрецедентный блок законодательных актов, по-новому регулирующих в том числе сферу общественных отношений, где возникает, находит питательную среду, развивается, проявляет себя и даже становится неотъемлемым элементом данной сферы такое негативное социальное явление, как коррупция.

С недавних пор предпринимаются усилия по внедрению в практику системы мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки отечественного законодательства. В Минюсте России уже создано и действует новое структурное подразделение — Департамент законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения, на котором лежит задача проведения различных видов правового мониторинга. Законодательно оформлены и другие шаги в направлении нормативного закрепления порядка мониторинга правоприменения. Так, 20 мая 2011 г. был

принят Указ Президента РФ № 657, утвердивший Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹.

Тем не менее, правовой мониторинг как система наблюдения за действием законов вообще и кодифицированного уголовного акта в частности, их социальной результативностью, пока еще не создан. Отдельными экспертами, группами исследователей, в том числе различных специальностей, в настоящее время предпринимаются лишь первые попытки в этом направлении. Разрабатываются не только вопросы, связанные с организацией и проведением правового мониторинга как инновационного института государственного управления и механизма корректировки отраслевого законодательства, но и методики его обеспечения.

Ведомственный уровень правового регулирования предупреждения преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел образуют прежде всего приказ МВД от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», утвердивший Инструкцию о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, которая определяет основные направления, формы и методы предупреждения преступлений, осуществляемые органами внутренних дел в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации, порядок организационного и методического обеспечения этой деятельности, а также приказы МВД России, регламентирующие деятельность отдельных служб и подразделений, участвующих в профилактике правонарушений. Например, приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»; приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»; приказ МВД России от 26 мая 2000 г. № 569 «Об утверждении Инструкции по организации

¹ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» и др.

Решение задач поставленных перед МВД России в области защиты прав и свобод человека и гражданина осуществляется через деятельность структурных подразделений с помощью правовых и организационных средств, реализация которых направлена на укрепление правопорядка, а также на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений. Следует отметить, что во многом поставленные перед МВД России задачи в области защиты прав и свобод человека и гражданина реализуются через органы внутренних дел (полицию). Можно без преувеличения сказать, что из всех субъектов предупредительной деятельности, в том числе и правоохранительных органов они имеют возможности и вносят наибольший вклад в решение задач криминологической профилактики¹.

В первую очередь, благодаря оперативно-розыскной и разносторонней деятельности по охране общественного порядка органы внутренних дел имеют возможность проводить в самом начале действия криминогенных факторов. В то же время в их распоряжении имеются эффективные средства предотвращения подготавливаемых, пресечения уже начавшихся преступлений, а также осуществления профилактических мер по фактам уже совершенных уголовно наказуемых деяний.

Предупреждение преступлений и административных правонарушений одно из основных направлений в деятельности органов внутренних дел и в нем участвуют в пределах своих полномочий все службы.

¹ Дерюга, А. Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия //Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 45.

§2. Основные задачи и функции органов внутренних дел по предупреждению правонарушений

Одним из основных признаков субъекта предупредительной деятельности выступает наличие соответствующих полномочий и ответственности за совершаемые действия.

К субъектам предупредительной деятельности относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные структуры, участвующие в профилактике преступлений и административных правонарушений. Среди субъектов предупреждения преступлений выделяются специализированные и неспециализированные участники профилактики.¹

Деятельность специализированных субъектов закрепляется нормативными и уставными документами, а также вытекает из их обязанностей и полномочий. К таким органам относятся: Совет Безопасности РФ, Правительственная комиссия по профилактике правонарушений, суды, прокуратура, органы внутренних дел, Федеральная служба безопасности, таможенная, налоговая службы и иные правоохранительные органы.

Правительственная комиссия по профилактике правонарушений является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики преступлений и иных правонарушений.

Профилактическая деятельность правоохранительных органов регламентируется значительным числом нормативно-правовых актов, имеющих различную юридическую силу. Присутствующие в указанных документах разночтения, пробелы, неконкретные формулировки,

¹Шалагин А.Е. Актуальные направления профилактической деятельности органов внутренних дел на современном этапе // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 2 (16). С. 45.

допускающие расширительное толкование нормативных положений и неограниченное усмотрение правоприменителей, вызывают у последних серьезные сложности.¹

Центральным субъектом профилактики правонарушений остаются органы внутренних дел, к компетенции которых отнесен основной объем задач и обязанностей по предупреждению преступлений и административных правонарушений. К примеру, участковыми уполномоченными полиции (УУП) выявляются и устраняются причины и условия преступлений на закрепленном за ними административном участке, проводится повседневная воспитательно-профилактическая работа с лицами, поведение которых указывает на возможность совершения преступлений. Органы внутренних дел осуществляют административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Патрульно-постовая служба в качестве основных задач осуществляет предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования.²³

Одним из направлений деятельности ОВД остается профилактическая работа среди несовершеннолетних и их семей, которую проводят сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних (ПДН)⁴. Следователи и дознаватели наделены процессуальными полномочиями по внесению представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений (ч. 2 ст. 158 УПК⁵)¹.

¹ Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 154.

² Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Российская газета. 2013. 27 марта.

³ Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: Приказ МВД РФ от 29.01.2008 № 80 (ред. от 12.02.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

⁴ Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 155.

⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Часть I. Ст. 4921.

Особая роль в профилактике преступности принадлежит оперативным службам. Сотрудники этой службы во взаимодействии с ППСП (патрульно-постовой службой полиции), ГИБДД (государственной инспекцией безопасности дорожного движения) обеспечивают предупреждение преступлений против личности, собственности, общественной безопасности и общественного порядка, осуществляют оперативно-розыскную профилактику наиболее опасных форм преступной деятельности (профессиональной, организованной, транснациональной).

В статье второй Федерального закона «О полиции» раскрывая основные направления деятельности полиции законодатель указывает на предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, при этом не раскрывая исчерпывающего перечня предупредительных мер, с помощью которых сотрудники полиции могли эффективно осуществлять меры профилактической направленности, временных, территориальных, содержательных и иных границ такой деятельности, в чем выражаются параметры ее результатов, кто и в какой степени является ее субъектами и объектами, какова роль каждого из указанных субъектов, законодательством федерального уровня не определено.

Лишь в статье 12 вышеуказанного закона говорится об обязанностях полиции выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих 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; пропагандировать правовые знания.

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

Кроме того, в данной статье наряду с иными направлениями предупредительной деятельности полиции указаны также методы и способы ее осуществления. Например, такие, как: предупреждение дорожно-транспортных происшествий посредством осуществления государственного контроля и надзора; предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, путем выдачи соответствующих лицензий и разрешений; предупреждение преступлений против собственности, осуществляя ее охрану на основе договоров и др. Методы и способы предупреждения и профилактики правонарушений нашли свою дополнительную конкретизацию в ст. 13 Закона «О полиции», посвященной правам полиции.¹

Следует заметить, что предписания указанного Закона, регулирующие деятельность полиции в сфере предупреждения правонарушений, сформулированы как бланкетные, отсылающие к нормам, закрепленным в других источниках права. При этом категория «профилактика» кроме выше названной статьи 12, содержащей обязанности сотрудников полиции, упоминается еще и в п. 16 ч. 3 ст. 17 (формирование и ведение банков данных о гражданах).

Из сказанного следует, что, определив таким образом виды профилактической деятельности полиции, законодатель посвятил детальному нормативному регулированию профилактики совершения преступлений и административных правонарушений иные правовые источники, преимущественно ведомственного уровня в форме Инструкций, Положений и Уставов, утвержденных приказами МВД России.

Тем не менее, несмотря на отсутствие в Федеральном законе «О полиции» четкого перечня направлений и мер профилактики, подлежащих применению сотрудниками полиции, оценочных параметров ответственности субъектов профилактики, осуществляющих данную

¹Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 155.

деятельность, все же следует признать, что профилактические мероприятия играют важную роль в механизме полицейской правоохраны. Ежедневно полицейские различных подразделений осуществляют значительное число разнообразных предупредительных мероприятий в организационных формах и в виде материальнотехнических действий по всем основным направлениям своей деятельности, используя для этого письменные, вербальные и конклюдентные варианты, как в комплексе, так и по отдельности². Однако, как свидетельствует проведенный анализ, нормативное обеспечение реализации профилактического воздействия не принудительного характера, как правило, присуще лишь для представителей отдельных подразделений полиции, для которых осуществление подобного воздействия является служебной обязанностью — это подразделения: государственной автомобильной инспекции, участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних, лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и частной охранной деятельностью, вневедомственной охраны.

Основы профилактики правонарушений заложены в Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В законе дана характеристика основным используемым юридическим категориям, указаны правовая основа, основные задачи и принципы профилактики правонарушений, основные направления деятельности субъектов профилактики правонарушений и пути их реализации, а также их полномочия.

Но следует отметить, что нормы данного закона должны корреспондироваться с ФЗ «О полиции», так как в последнем не прописаны детали реализации профилактики, а также ее учета.

В качестве примера приведем такую предупредительную меру, как административный надзор. В соответствии с ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест

лишения свободы»¹ административный надзор подразумевает осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им установленных обязанностей. Целью применения данной меры является предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы преступлений и других правонарушений, оказания на них профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

В данном случае речь идет о принудительных мерах предупредительного характера, заключающихся в недопущении поднадзорным лицом повторного совершения преступлений и административных правонарушений. Не следует забывать, что государство должно осуществлять не только предупредительный контроль за данной категорией лиц, но и создавать такие условия, при которых вышеуказанным лицам не представлялось бы возможным повторное совершение преступлений и административных правонарушений. В этой связи необходимо создание программы ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Данная программа позволила бы конкретными мерами оказать содействие поднадзорным лицам, и, тем самым помочь им встать на путь исправления, не допускать повторного совершения противоправных деяний.²

К таковым мерам возможно отнести:

- определение конкретных предприятий, которые могли бы резервировать рабочие места, для лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- предоставление первичных небольших банковских ссуд;

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

²Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 156.

- бесплатное оказание юридической помощи на восстановление незаконно утраченного жилья и т.д.¹

Таким образом, путем реализации вышеуказанной программы будут достигнуты цели проведения профилактических мероприятий, а также предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы новых преступлений и административных правонарушений.

Предупреждение преступлений можно определить как основной вид деятельности органов внутренних дел, осуществляемый ими в пределах отведенной компетенции путем проведения мероприятий по профилактике, предотвращению и пресечению преступлений в целях защиты жизни, здоровья, свобод личности, всех форм собственности и обеспечения общественной безопасности.

¹ Аванесов Г. А. Криминология. М., 2012. С. 125.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§1. Направления совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений

Разработанная Министерством внутренних дел Российской Федерации базовая модель государственной системы профилактики включает четыре уровня: в субъектах Российской Федерации; в городах с районным делением; в городах без районного деления; в муниципальных поселениях. В основе реализации рассматриваемой системы лежит консолидация усилий органов государственной власти, правоохранительных органов, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, общественных объединений и населения в борьбе с преступностью, терроризмом, экстремизмом и иными противоправными явлениями.

В качестве одного из ключевых моментов формирования четырехуровневой системы профилактики правонарушений предложено повсеместное введение должностей заместителей глав администрации по профилактике правонарушений: в субъектах Российской Федерации, городах с районным делением, городах без районного деления и муниципальных образованиях в сельской местности.

Основными целями работы по внедрению новой системы профилактики правонарушений являются:

- выработка комплекса эффективных мер по профилактике преступности, алкоголизма, наркомании, беспризорности несовершеннолетних, незаконной миграции;
- ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

- обеспечение системного участия и координирующей роли органов власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления в предупреждении правонарушений;
- привлечение к предупреждению правонарушений организационного, финансового и воспитательного потенциала предприятий и учреждений, организаций различных форм собственности;
- создание и координация деятельности общественных организаций правоохранительной направленности;
- повышение уровня реагирования на правонарушения за счет внедрения технических средств контроля за ситуацией в общественных местах и жилых массивах;
- коренное изменение принципов работы по предупреждению и профилактике правонарушений по месту жительства граждан;
- активизация использования регионального законодательства в вопросах обеспечения правопорядка и общественной безопасности, а также безопасности дорожного движения;
- целевое финансирование мероприятий по предупреждению наиболее распространенных видов преступлений и других правонарушений;
- создание межведомственных комиссий по профилактике правонарушений, от муниципального поселения до субъекта Российской Федерации включительно;
- введение повсеместно в штаты должностей заместителей глав администраций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам организации профилактики правонарушений;
- создание телекоммуникационных систем, средств видеоконтроля за обстановкой в местах массового пребывания граждан, на объектах транспорта, совершенствование работы по управлению нарядами полиции с применением новейших технических средств;
- введение в учебных заведениях школьных инспекторов;

- квотирование рабочих мест для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, а также граждан с ограниченными физическими способностями, несовершеннолетних и выпускников интернатных учреждений и детских домов;

- возрождение физкультурно-спортивной массовой работы в молодежной среде, пропаганда патриотизма и здорового образа жизни;

- активизация и действенность мер по предупреждению имущественных преступлений.¹

Предполагается, что реализация этих целей будет вестись по трем основным направлениям:

1. Разработка и издание законов, касающихся реализации профилактических функций государства (бюджетный закон, об участии граждан в работе общественного контроля, о профилактике правонарушений, об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, и др.). Фактическое использование регионального законодательства, которое является самым эффективным инструментом с ресурсным сопровождением и близостью к реальной жизни.

2. Поиск оптимальных форм привлечения всех государственных и общественных институтов и бизнес-сообществ к профилактике правонарушений и участие гражданского общества в ней.

3. Разработка и реализация федеральных и региональных программных решений по устранению и минимизации причин и условий криминализации общества.

Изменения, происходящие в российском обществе в последние годы, существенным образом повлияли на условия деятельности органов внутренних дел, поставили перед ними ряд новых и достаточно сложных проблем, необходимость решения которых обусловила проведение дальнейшего реформирования органов внутренних дел, направленного на

¹ Чекалин А.А. О реформировании государственной системы предупреждения правонарушений в Российской Федерации // Безопасность личности и виктимологические проблемы предупреждения преступлений. М., 2006. С. 6-8.

реализацию потребности российского общества в повышении доверия к ним и качественном улучшении их деятельности. В Министерстве внутренних дел произошли серьезные перемены, однако трудно рассчитывать на мгновенные кардинальные изменения в такой сложной и многофункциональной системе. Между тем, государство и общество ждут позитивных перемен с более высокой динамикой, качественных результатов, ощутимых для страны и для граждан. Так, серьезной корректировки требует предупреждение противоправной, прежде всего преступной, деятельности. Очевидно, что ее правовое и научно-методическое обеспечение должны в полной мере отвечать современным требованиям. В этой связи вполне уместно говорить о системности правового регулирования как о насущной необходимости для органов внутренних дел. Это объясняется необходимостью формирования особого системного подхода к обеспечению правового контроля над преступностью и ее различными формами.

В деятельности правоохранительных органов должна быть обеспечена системная разработка и реализация комплексных мер эффективного предупреждения преступности, обеспечиваемая системной научно обоснованной информацией о ее состоянии и правоохранительных приоритетах, реализация которых была бы способна нейтрализовать внешние и внутренние факторы эскалации этого явления, свести его криминальные последствия к минимуму.¹

При этом особо следует учитывать роль ведомственных актов МВД России в формировании громадного массива локальных актов и иных юридических документов, значимость которых в настоящее время признается не только в теории права, но и в практической деятельности. Их функционально-правовая связь позволяет обеспечить прохождение правового волеизъявления правотворческого органа от уровня федерального закона до уровня подразделений горрайорганов внутренних дел. Это

¹ Иванцов С.В. Теоретические предпосылки развития системного подхода в криминологических исследованиях преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 11. С. 125.

означает, что каждый нормативный акт должен занимать определенное место в системе правового регулирования в соответствии со своей юридической силой и предметом правового регулирования.¹

Особое место в этом процессе отводится планированию как системному процессу, т.е. деятельности какого-либо субъекта ОВД в сфере предупреждения преступности. Основным средством планирования в деятельности служб и подразделений органов внутренних дел, а также всех его структурных подразделений является план (особый вид управленческого решения). Системный характер планирования установлен нормативными актами МВД России, а правовую основу планирования в ОВД составляет Приказ МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел РФ». В плане отражаются цели и задачи на предстоящий период, конкретные мероприятия, подлежащие выполнению, последовательность их исполнения, сроки и исполнители, а также способы контроля за выполнением.²

Значение планирования заключается не только в том, что оно придает повседневной работе системы целенаправленный характер и позволяет решить наиболее актуальные проблемы предупредительной деятельности, но и позволяет создать соответствующую рабочую атмосферу для решения сотрудниками стоящих перед ними задач. Таким образом, грамотное планирование способствует эффективной организации профилактической, оперативно-разыскной, следственной и иной деятельности. При этом в планировании учитывается необходимость постоянного совершенствования условий труда в службах и подразделениях, а также на отдельных рабочих местах, что, в конечном итоге, облегчает изучение и внедрение положительного опыта работы органов внутренних дел.³

¹ Долгополов А.А. О концептуальном подходе к правовому регулированию деятельности полиции в свете реализации «Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации» // Научный портал МВД России. 2013. № 2. С. 73.

² Об организации планирования в органах внутренних дел РФ: Приказ МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890. URL: <https://мвд.рф/mvd/documents>.

³ Иванцов С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 148.

Планирование предупреждения преступности — деятельность по разработке последовательности осуществления системы мер, направленных на предупреждение преступлений и иных правонарушений. При планировании такой системы мер необходимо придерживаться ключевых принципов, на которых должна основываться предупредительная деятельность полиции. Это соблюдение (уважение) прав и свобод человека и гражданина (полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина); законность (полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом); беспристрастность (полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и т.д.); открытость и публичность (если это не противоречит требованиям законодательства РФ и не нарушает прав граждан); общественное доверие и поддержка граждан (полиция стремится обеспечить доверие к себе и поддержку граждан, а также привлечь граждан и общественные объединения к реализации уголовно-правовой государственной политики); взаимодействие (осуществление деятельности в тесной координации с другими правоохранительными и государственными органами, общественными объединениями и гражданами); эффективность предупредительных мероприятий (проведение таких мероприятий, которые имеют низкую затратную стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат; постоянный контроль и регулярный мониторинг (регулярное осуществление мониторинга эффективности проводимых мероприятий, а также контроля над их исполнением).

Организация планирования в ОВД заключается в выборе наиболее актуальных целей и задач, оптимальных методов и форм их решения. Порядок определения таких целей и задач, сама процедура планирования и его суть должны соответствовать Приказу МВД РФ от 26 сентября 2012 г. №

890 «Об организации планирования в органах внутренних дел РФ» (с Инструкцией по организации планирования в ОВД РФ).

Сама процедура планирования включает в себя последовательные этапы по осуществлению аналитических и прогностических действий, что предопределяет системную разработку основных мероприятий плана. Методика планирования предупреждения преступлений отражает основные этапы такого планирования.

Между тем, в территориальных подразделениях органов внутренних дел изучение криминологической обстановки зачастую ограничивается лишь статистическим анализом основных показателей преступности. Данный анализ в итоге будет поверхностным и не позволит создать в план профилактических мероприятий, адекватно отвечающий сложившейся криминогенной ситуации. Для избегания таких ошибок должна проводиться более глубокая аналитическая работа, учитывающая всю совокупность криминологически значимой информации на определенной территории. Это информация, полученная в связи с деятельностью самих органов внутренних дел — сведения справочных картотек дежурных частей, зональных информационных центров; журналы учета происшествий, задержанных и доставленных в дежурную часть; материалы об отказе в возбуждении уголовных дел: прекращении по нереабилитирующим основаниям, дела об административных правонарушениях и т.п. Это материалы других правоохранительных органов, общественных формирований и комиссий, ведущих профилактическую работу; сообщения, письма, заявления граждан и должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций; сообщения медицинских учреждений о лицах, поступивших с травмами криминального характера; справочные картотеки психоневрологических, кожно-венерических и наркологических диспансеров и т.п. Выявленные при анализе вышеуказанных материалов и проведении всех необходимых мероприятий закономерности и будут лежать в основе прогнозирования преступности.

Следует отметить, что криминологическое прогнозирование является процессом познания будущего состояния преступности и факторов, влияющих на ее изменения. Основная цель прогнозирования состоит не в предсказании развития преступности, а в значительном повышении научного уровня планирования предупредительной деятельности.

Аналитический и прогностический этапы планирования являются основой для этапа непосредственной разработки системы взаимосвязанных мероприятий по предупреждению преступлений и профилактике правонарушений.

Следует подчеркнуть, что планирование делает деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступности более рациональной, системной и эффективной. Оно позволяет заранее предусмотреть определенные трудности и либо избежать их, либо подготовиться к ним. Само техническое оформление планов осуществляется, главным образом, в текстовом виде. По содержательному наполнению проекта плана могут поступать инициативные предложения со стороны различных служб и должностных лиц органов внутренних дел.

При составлении планов (программ) не рекомендуется указывать ожидаемые результаты изменения динамики преступности. Это обуславливается тем, что, имея такие ожидаемые результаты, руководители служб и подразделений будут требовать от своих подчиненных направленности на данный результат; другими словами будет производиться простая «подгонка» действительности под желаемый результат, что не позволит в конечном итоге реально оценить эффективность проводимых мероприятий и принять необходимые меры, направленные на их улучшение.¹

Помимо этого, не должно быть формального отношения к разработке системы мероприятий, направленных на предупреждение преступности. Все запланированные мероприятия должны быть конкретными и иметь строго

¹Иванцов С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 149.

определенные сроки для исполнения, а также не должно происходить дублирования по своему содержанию мероприятий, определенных к своему исполнению другими нормативно-правовыми актами и управленческими решениями, чтобы у исполнителя не возникало «формального отношения» к выполнению возложенных на него задач.

Таким образом, при составлении планов (программ) по предупреждению преступности с учетом их приоритетности, ожидаемого эффекта и ресурсного обеспечения реализации, органам внутренних дел на определенном территориальном уровне рекомендуется придерживаться определенной структуры. На вводном этапе дается общая оценка криминологической обстановки в стране, производится подробный анализ состояния законности и правопорядка, тенденций, отмечаемых в этих сферах, на обслуживаемой территории. На основании криминологического прогноза развития преступности на обслуживаемой территории, а также с учетом криминологической обстановки в целом по стране, должны быть сформулированы основные направления правоохранительной деятельности, определены общие сроки, круг исполнителей, ресурсы, требуемые для реализации намеченного, перечень необходимых нормативно-правовых актов, регламентирующих предупредительную деятельность.

На основном этапе должны быть перечислены основные мероприятия предупредительной деятельности, также, с учетом приоритетных направлений; должны быть также отражены дополнительные мероприятия предупредительного характера. Все указываемые в плане (программе) мероприятия должны быть конкретизированы, реальны для исполнения, должны иметь четко определенные сроки исполнения, а также в плане (программе) после каждого описанного мероприятия должны быть указаны службы, исполняющие данное конкретное мероприятие, и ответственное лицо из командного состава, отвечающее за надлежащее исполнение данного мероприятия.

На заключительном этапе должны указываться службы (организации, должностные лица и т.п.), которые должны осуществлять контроль над выполнением плана (программы). Общий контроль рекомендуется возложить на штабные подразделения МВД РФ. Должны быть указаны сроки предварительного подведения итогов выполнения плана (программы). Это позволит вносить коррективы в план (программу) по осуществлению дальнейших мероприятий. В заключении должны быть указаны сроки окончательного подведения итогов выполнения плана (программы).

В подводимых итогах должен быть произведен сравнительный анализ криминологической обстановки до и после проведения предупредительных мероприятий, должны быть отражены все успехи и неудачи в изменении динамики преступности. Должен быть произведен подробный анализ по выявлению причин, повлекших отсутствие положительного влияния на динамику преступности, должны быть отражены вопросы полноты и своевременности выполнения плановых мероприятий, в том числе выявленные недостатки и нарушения, предлагаемые меры по устранению причин и условий, им способствующих. Должны быть отмечены и поощрены службы и подразделения, проявившие себя с наилучшей стороны во время проведения плановых мероприятий, а также рассмотрены предложения о целесообразности привлечения к ответственности лиц, виновных в невыполнении плановых мероприятий, представлении недостоверной (неполной) информации, допустивших иные нарушения исполнительской дисциплины. По окончании рассмотрения всех позиций должен быть сделан вывод о признании плана в целом выполненным либо о невыполнении его мероприятий с предложениями о формах их дальнейшей реализации, если актуальность в них сохраняется.¹

Кроме того, планируемые мероприятия по определенным приоритетным направлениям предупредительной деятельности не должны

¹Иванцов С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 150.

ограничиваться только лишь обеспечением полицейского контроля. В предупредительной работе должны быть задействованы все субъекты, тем или иным образом связанные с деятельностью, направленной на предупреждение преступлений, что позволит формировать соответствующее общественное мнение, способное укрепить степень социального спокойствия населения и авторитет обеспечивающих его органов внутренних дел.

Однако, как показывает анализ деятельности практических органов, планирование мер предупреждения преступлений и правонарушений органами внутренних дел в условиях современной криминологической ситуации и состояние контроля за выполнением намеченных мероприятий не отвечают требованиям обеспечения криминологической безопасности. Во многих органах внутренних дел отсутствует как таковая аналитическая работа, а сами планы не являются действенной программой, связанной с региональными особенностями в сфере защиты населения от противоправных посягательств. Нередко в них отсутствует необходимая конкретность, системность, комплексность и обоснованность планируемых мероприятий. Низкое качество планирования приводит к неэффективности выполнения управленческих решений, а «подгонка» действительности под желаемый результат не позволяет в конечном итоге эффективно осуществить комплекс запланированных мероприятий.

Между тем, в настоящее время перед органами внутренних дел стоит задача по разработке и реализации комплексных мер эффективного предупреждения преступности, что предполагает не только значимость, но и качество планирования, направленные на достижение соответствия планируемых мероприятий складывающейся оперативной обстановке. Планирование предупредительной практики в подразделениях органов внутренних дел должно учитывать прогноз развития криминальной ситуации региона. При этом цели и задачи, стоящие перед системой федеральных и региональных органов представительной и исполнительной власти (в том числе органов МВД России), должны соотноситься в вопросах планируемых

мероприятий с решением ключевых проблем и обеспечением реагирования на развитие негативных тенденций в криминальной обстановке как в стране, так и в отдельном регионе.

§2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами системы по предупреждению правонарушений

Разнообразие субъектов предупредительной деятельности, реализуемых ими функций, требует организации надлежащего взаимодействия между ними. Так, сотрудничество правоохранительных и контролирующих органов в рамках предупреждения экономических преступлений строится на основании Указа Президента Российской Федерации № 224 от 3 марта 1998 г. «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики». Особенно важна кооперация правоохранительных органов с контролирующими государственными органами, которые обладают соответствующими полномочиями для предупреждения преступлений посредством привлечения нарушителей к административной, налоговой, таможенной ответственности.¹

Однако не все положения данного Указа выполняются федеральными органами исполнительной власти соответствующим образом. Имеют место недостатки при сборе, анализе и реализации информации о правонарушениях, не всегда соответствующим образом организована передача материалов из одного ведомства в другое, обеспечено участие специалистов. Во многом эти недостатки обусловлены несоответствием

¹ Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: Указ Президента РФ от 03.03.1998 № 224 (ред. от 25.07.2000) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1159.

форм и методов взаимодействия государственных органов требованиям сегодняшнего дня. До настоящего времени правоохранительным органам не обеспечен доступ ко многим базам данных органов государственной власти, необходимый для реализации функций по предупреждению преступлений.

Можно выделить несколько направлений совершенствования сотрудничества правоохранительных и иных государственных органов:

- выработка единых подходов к противодействию правонарушениям, в том числе преступлениям, обмен информацией;

- развитие законодательства, предусматривающего обязанность государственного органа направлять имеющиеся материалы о правонарушениях с признаками преступлений по подведомственно сто, привлекать специалистов других органов для проведения проверок, в том числе разработка приказов, положений и иных подзаконных актов, где предусматривается порядок взаимодействия, алгоритм рассмотрения материалов с признаками преступлений;

- совершенствование организации взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов по выявлению правонарушений, выявление трудностей, возникающих при сотрудничестве;

- обучение сотрудников, внедрение методик оценки эффективности совместной работы.

Органы внутренних дел включают в себя различные подразделения, на которые возлагается множество задач. Одной из основных задач является предупреждение правонарушений, осуществляемое путем реализации соответствующей системы мер. Достичь высокой эффективности данной деятельности каждая отдельно взятая служба самостоятельно не в состоянии. В связи с этим на первый план выступает организация взаимодействия в целях предупреждения правонарушений как внутри самой системы ОВД (внутрисистемное), так и между системами с объединениями граждан правоохранительной направленности, средствами массовой информации (внешнее взаимодействие). Совершенствование организационно-правовых

форм взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества является важнейшим условием их дальнейшего сотрудничества в области охраны общественного порядка.

Большую помощь в профилактике преступлений органам внутренних дел оказывают средства массовой информации. СМИ используются для повседневной практики сбора, обработки и распространения сведений, предназначенных для массовых аудиторий. Печать, радио, телевидение, Интернет осуществляют свою профилактическую деятельность по следующим направлениям:

- пропаганда (разъяснение) законодательства;
- формирование правосознания и правовой культуры граждан;
- выявление и определение причин и условий преступлений и административных правонарушений;
- формирование активной позиции населения в борьбе с правонарушениями;
- воспитательно-профилактическое воздействие на лиц, склонных к совершению правонарушений;
- удовлетворение поисковых потребностей ОВД (розыск преступников и лиц, пропавших без вести, установление свидетелей и потерпевших, обнаружение похищенного имущества и вещественных доказательств);
- информирование населения о новых способах совершения преступлений;
- практическое вмешательство в конкретный юридический конфликт;
- пропаганда здорового образа жизни, нравственных ценностей, эффективных форм работы общественности;
- разъяснение традиций и обычаев, формирующих организованность и дисциплину в обществе.¹

¹Алауханов Е.О. Криминология: учебник. СПб., 2013. С. 142 – 145.

Средства массовой информации могут поставить барьер проникновению в сознание и поведение людей антиобщественных взглядов и установок, извращенных и гипертрофированных потребностей, при этом могут способствовать нравственному формированию личности с положительными (позитивными) социальными качествами и жизненными ориентирами.¹

Активизация и расширение деятельности по предупреждению административных правонарушений и преступлений включает в себя помимо всего прочего и сотрудничество с населением и общественными формированиями. В этих целях созданы и активно работают добровольные народные дружины по охране общественного порядка, студенческие отряды правоохранительной направленности, казачьи формирования, общественные советы при МВД, координационные советы при мэрах городов по вопросам общественной безопасности, межведомственные комиссии по профилактике правонарушений в административных округах городов, общественные пункты охраны порядка, советы общественности при участковых пунктах полиции, объединения самообороны жилых домов и пр.²

Необходимость взаимодействия обусловлена множественностью организационных форм участия граждан в охране правопорядка, а также обособленностью объединений граждан правоохранительной направленности.

Под взаимодействием ОВД с объединениями граждан правоохранительной направленности, по нашему мнению, следует понимать совместную или согласованную по месту, времени и возможностям (силам и средствам) систематическую деятельность, организуемую и направляемую ОВД, реализуемую в установленных законодательством формах,

¹Шалагин А.Е. Актуальные направления профилактической деятельности органов внутренних дел на современном этапе // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 2 (16). С. 48.

²Панов С.Л., Тимко С.А., Тимко В.П. Принципы взаимодействия органов внутренних дел и общественных формирований по противодействию правонарушениям // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2016. № 4. С. 53.

направленную на наиболее рациональное использование сил и средств для предупреждения правонарушений.

Граждане содействуют ОВД в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности как индивидуально на добровольной основе, так и через общественные объединения. Так, граждане могут реализовывать свое право на участие в охране правопорядка в следующих формах:

- индивидуальное участие;
- внештатное сотрудничество с правоохранительными органами, органами и подразделениями по чрезвычайным ситуациям, органами пограничной службы;
- участие в объединениях граждан, содействующих правоохранительным органам в охране правопорядка;
- членство в добровольных дружинах.

Объединения граждан, содействующих правоохранительным органам в охране правопорядка, создаются, например, для обеспечения сохранности автотранспортных средств, стоящих на неохраняемых автостоянках в ночное время, либо на территории гаражных кооперативов.

Важная роль в охране общественного порядка, в обеспечении общественной безопасности и борьбе с преступностью, а также иными правонарушениями принадлежит добровольным дружинам. Давая оценку участию дружинников в работе правоохранительных органов, А.М. Лимонов и Ш.М. Нурадинов отмечают: «Следует признать бесспорным плюсом ситуацию, когда дружинники, выходящие на пост или маршрут вместе с сотрудником полиции, лишают его возможности нагругить гражданину, уйти с поста, что-то принять от правонарушителя, безответственно отнестись к разбирательству и т.п. И это хорошо, такой общественный контроль нужен. В то же время совместные дежурства с народными дружинниками на массовых и публичных мероприятиях позволяют сотрудникам полиции увереннее действовать по пресечению правонарушений, имея надежную

свидетельскую базу и не опасаясь необоснованных обвинений в нарушении законности и превышении полномочий. Помощь народных дружинников позволяет высвободить значительное количество сотрудников полиции для выполнения ими главной повседневной задачи - обеспечение общественного порядка и безопасности, работа по недопущению преступлений».¹

Необходимо отметить, что местные исполнительные и распорядительные органы наделены широкими полномочиями в сфере организации деятельности добровольных дружин. В связи с этим для устранения выявленных недостатков в организации работы дружин, улучшения их материально-технического обеспечения и решения иных проблем, входящих в их компетенцию, ОВД инициируют рассмотрение таких вопросов на заседаниях исполкомов.

Необходимо отметить, что эффективность деятельности добровольных дружин также напрямую зависит от повышения мотивации граждан, принимающих участие в охране правопорядка. В связи с этим руководители ОВД принимают самостоятельное решение о поощрении наиболее отличившихся членов добровольных дружин либо инициируют принятие такого решения председателем исполкома, правами руководителя юридического лица, создавшего добровольную дружину. Юридические лица в пределах их компетенции могут предоставлять своим работникам, являющимся членами добровольной дружины, по представлению органа управления добровольной дружины в соответствии с коллективным договором трудовые и иные гарантии за счет собственных средств.

Таким образом, порядок взаимодействия добровольных дружин с ОВД получил в законодательстве подробную регламентацию, необходимую для достижения максимальной эффективности совместной деятельности.

¹Лимонов А.М., Нурадинов Ш.М. Развитие конституционной основы взаимодействия граждан с правоохранительными органами в охране общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 30.

Однако в настоящее время правоприменительная практика свидетельствует о наличии отдельных пробелов, коллизий, правовой неопределенности в рассматриваемой сфере.

Таким образом, создана правовая и организационная основа объединения усилий ОВД и институтов гражданского общества для совместного решения задач в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности. Государство предоставило гражданам право как индивидуально, так и в форме объединений участвовать в государственной жизни посредством взаимодействия с ОВД в целях поддержания законности и правопорядка в стране, обеспечив реализацию данных прав. Однако общественные отношения в рассматриваемой сфере постоянно развиваются, в связи с чем возникает необходимость внесения изменений и дополнений в отечественное законодательство.

В частности, целесообразно наделить членов добровольных дружин правом составления протоколов о совершении наиболее часто выявляемых ими при осуществлении охраны общественного порядка административных правонарушениях.

Таким образом, предупреждение преступности - это сложная, многоуровневая система мер государственного и общественного воздействия, направленная на сокращение преступности и установление социального контроля в данной сфере. Такая деятельность предполагает последовательную реализацию мер политического, экономического, нравственного, воспитательного, правового характера и будет способствовать ликвидации криминогенных факторов, стабилизации оперативной обстановки, своевременному реагированию на противоправные (асоциальные) поступки и нарушения общественного порядка

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, предупреждение преступности - специальный вид деятельности государства и общества, направленный на определение путей и средств, а также иных возможностей эффективного воздействия на преступность. Основа предупреждения преступности заложена в росте благосостояния народа, его культурного уровня и сознательности, в упрочении правовых основ государственной и общественной жизни, дисциплины и т.д. Предупреждение преступности предполагает, в частности, эффективную систему, во-первых, мер общей профилактики как совокупности социально-экономических, идеологических, культурно-воспитательных, организационно-управленческих, правовых мероприятий; во-вторых, мер индивидуальной профилактики. Целям предупреждения преступности подчинены и многие другие меры и мероприятия общегосударственного значения. Если говорить об организационно-правовой стороне борьбы с преступностью, то к таким мерам можно отнести, например, обеспечение неотвратимости наказания за совершенное преступление, исправление и перевоспитание осужденных и др.

Определение сущности предупреждения правонарушений и преступлений, а также их профилактики, входит в число теоретических проблем, которые нуждаются в решении. К их пониманию имеются различные подходы, что не дает возможности с достаточной четкостью разграничить данные виды предупредительной деятельности, установить ее субъектов, их компетенцию и ответственность, меры осуществления, а также детализировать объекты профилактического воздействия.

К сожалению, и нормативно-правовая база, на которой основывается указанная деятельность, не дает однозначного ответа на вопрос о соотношении профилактики и предупреждения преступлений.

Мы считаем, что предупреждением преступлений выступает деятельность по недопущению их совершения путем выявления, устранения

или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению; оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением. Профилактика – одна из мер предупреждения. Таким образом, понятие предупреждения является более широким понятием, чем профилактика.

Органы внутренних дел при осуществлении предупредительной деятельности основываются следующих положениях:

1. Предупреждение преступлений – это важнейшее направление борьбы с преступностью. Реализация предупредительных мер позволяет решать задачи борьбы с преступностью более гуманными способами, без применения принудительных мер.

2. Предупреждение преступлений и иных правонарушений органами внутренних дел должно учитывать их место в системе государственной власти, основываться на общей цели и принципах предупредительной деятельности, учитывать новые социально-экономические условия, изменившуюся криминальную ситуацию, роль государства и общественности

3. В целях предупреждения преступлений и иных правонарушений органам внутренних дел следует взаимодействовать с представителями различных религиозных конфессий, политических партий и движений, средствами массовой информации, формированиями правоохранительной направленности. Необходимо всячески развивать, поощрять, стимулировать гражданскую активность, которая основывается на естественном стремлении людей объединиться в целях защиты себя, своих детей и близких от преступных посягательств.

В настоящее время предупредительная деятельность органов внутренних дел имеет несколько приоритетных направлений: недопущение особо тяжких преступлений общекриминального характера; профилактику и предотвращение преступлений несовершеннолетних; устранение факторов,

способствующих росту рецидивной преступности; профилактика, в том числе виктимологическая.

4. Для реализации предупредительной деятельности необходимо четкое разграничение работы между органами внутренних дел федерального, регионального и местного уровней.

5. Эффективность предупредительной деятельности во многом предопределена ее организацией, большую роль здесь играет информационное, ресурсное, кадровое и иное обеспечением. Для оптимизации этого обеспечения должны широко внедряться средства компьютеризации и другие компоненты современных информационных технологий, активно использоваться научные рекомендации, подготавливаться квалифицированные специалисты и т. п.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г.: по сост. на 20 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 нояб. 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 дек. 2001 г.: по состоянию на 20 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52. — Часть I. — Ст. 4921.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 дек. 2001 г.: по состоянию на 25 марта 2018 г. // Российская газета. — 2001. — 31 декабря.
4. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 10 июня 2016 г.: по состоянию на 2 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 26. — Ст. 3851.
5. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон: принят Гос. Думой 21 марта 2014 г.: по состоянию на 1 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 14. — Ст. 1536.
6. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон: принят Гос. Думой 25 марта

- 2011 г.: по состоянию на 2 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 15. — Ст. 2037.
7. О противодействии коррупции: Федеральный закон: принят Гос. Думой 19 декабря 2008 г.: по состоянию на 2 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
 8. О противодействии терроризму: Федеральный закон: принят Гос. Думой 26 февраля 2006 г.: по состоянию на 2 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 11. — Ст. 1146.
 9. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон: принят Гос. Думой 22 июня 2002 г.: по состоянию на 2 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3031.
 10. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон: принят Гос. Думой 13 июля 2001 года: по состоянию на 1 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 33 (часть I). — Ст. 3418.
 11. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 30 июня 2006 г.: по состоянию на 3 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3285.
 12. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон: принят Гос. Думой 21 мая 1999 года: по состоянию на 1 февраля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.
 13. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон: принят Гос. Думой 10 декабря 1997 г.: по состоянию на 1 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 219.
 14. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон: принят Гос. Думой 5 июля 1995 г.: по сост. на 20 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3349.

- 15.Об отчете министра внутренних дел по Республике Татарстан А.В.Хохорина о деятельности полиции за 2016 год: Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 16 февраля 2017 года № 1611-V ГС. — URL: www.consultant.ru (дата обращения 18.04.2018).
- 16.О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 1 (часть II). — Ст. 212.
- 17.Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 24. — Ст. 3015
- 18.О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 21. — Ст. 2930.
- 19.Стратегия ре противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) // <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document130/> (дата обращения 18.04.2018).
- 20.Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685) // <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document117> (дата обращения 18.04.2018).
- 21.Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: Указ Президента РФ от 03.03.1998 N 224 (ред. от 25.07.2000) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 10. — Ст. 1159.
- 22.Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от

- 31.03.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 18 (часть IV). — Ст. 2188.
23. Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы» (с изменениями на: 07.12.2017): Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. — 2013. — № 78. — Ст. 2624.
24. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2014. — № 18.
25. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Российская газета. — 2013. — 27 марта.
26. Об организации планирования в органах внутренних дел РФ: Приказ МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890. — URL: <https://мвд.рф/mvd/documents> (дата обращения 18.04.2018).
27. Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: Приказ МВД РФ от 29.01.2008 № 80 (ред. от 12.02.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 27.
28. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: Приказ МВД РФ от 17.01.2006 № 19 (ред. от 20.01.2016). — Доступ из справ.-правов. сист. КонсультантПлюс (дата общ. 01.02.2018).

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Аванесов Г.А. Криминология: учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 575 с.
2. Алауханов Е.О. Криминология: учебник / Е.О. Алауханов. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. — 608 с.
3. Бабосов Е.М. Основы идеологии современного государства /Е.М. Бабосов. — Мн.: Амалфея, 2014. — 352 с.
4. Долгова А.И. Криминология / А. И. Долгова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: Инфра-М, 2017. — 368 с.
5. Долгова А.И. Преступность, её организованность и криминальное общество / А.И. Долгова. — М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. — 572 с.
6. Криминология. Общая часть: учебник для академического бакалавриата / П. В. Агапов [и др.]; под общ. ред. О. С. Капинус. — М.: Юрайт, 2017. — 303 с.
7. Криминология: учебник / под ред. В. Д. Малкова. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 528 с.
8. Криминология. Особенная часть: учебник / под общей редакцией Ф.К. Зиннурова. - 2-е изд., перераб. и доп. — Казань: КЮИ МВД России, 2016. — 524 с.
9. Кудрявцев В.П. Стратегии борьбы с преступностью. — М.: Юристъ, 2003. — 352 с.
- 10.Лесников Г. Ю. Проблемы реализации уголовной политики: монография. — М.: ЮНИТИ- ДАНА ; Закон и право, 2005. — 100 с.
- 11.Лопашенко И. А. Уголовная политика. — М.: Волтерс Клувер, 2009. — 608 с.
- 12.Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник / В.Я. Кикоть, С.Я. Лебедев,

Н.В. Румянцев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 488 с.

13. Предупреждение преступлений и административных правонарушений: учебное пособие / С.И. Иванова [и др.]. — Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2012. — 187 с.
14. Теоретические основы криминологии и предупреждения преступности: монография / Жариков Ю.С., Ревин В.П., Ревина В.В.; под науч. ред.: Ревин В.П. — М.: Изд-во СГУ, 2013. — 461 с.
15. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П.В. Агапов, Г.В. Антонов-Романовский, В.К. Артеменков и др.; под общ. ред. Р.В. Жубрина; Академия Генеральной прокуратуры РФ. — Науч. изд. — М.: Проспект, 2016. — 656 с.

Статьи, научные публикации

1. Гончаров Д.Ю. Законодательство о предупреждении преступлений / Д.Ю. Гончаров // Криминология: вчера, сегодня, завтра. — 2013. — № 1 (28). — С. 51—57.
2. Дерюга А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. — 2016. — № 10. — С. 44 - 49
3. Долгополов А.А. О концептуальном подходе к правовому регулированию деятельности полиции в свете реализации «Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации» / А.А. Долгополов // Научный портал МВД России. — 2013. — № 2. — С. 73 — 78.

4. Жалсанов Б.Ц. Международные правовые принципы применения специальных средств полицией России / Б.Ц. Жалсанов // Закон и право. — 2015. — № 9. — С. 140 — 141.
5. Зикеев В.А. Критический анализ федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / В.А. Зикеев // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2017. — № 2 (36). — С. 67—72.
6. Иванцов С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности / С.В. Иванцов // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 7. — С. 147 — 152.
7. Иванцов С.В. Теоретические предпосылки развития системного подхода в криминологических исследованиях преступности / С.В. Иванцов // Вестник Московского университета МВД России. — 2014. — № 11. — С. 125 — 128.
8. Канунникова Н.Г. К вопросу о зарубежном опыте профилактики правонарушений / Н.Г. Канунникова // Успехи современной науки и образования. — 2017. — Т. 5. — № 3. — С. 196—198.
9. Лимонов А.М., Нурадинов Ш.М. Развитие конституционной основы взаимодействия граждан с правоохранительными органами в охране общественного порядка / А.М. Лимонов, Ш.М. Нурадинов.// Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 6. — С. 28-31.
10. Малков В.Д. Предупреждение и профилактика преступлений и иных правонарушений в системе борьбы с преступностью / В.Д. Малков // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Общественные науки. — 2014. — № 22 (708). — С. 78—88.
11. 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.

12. Нактанов К.К. Основы предупреждения административных правонарушений / К.К. Нактанов // Вестник Калмыцкого университета. — 2011. — № 11. — С. 47—52.
13. Омигов В. И. Прогноз преступности как эффективное средство противодействия преступности // Юридические записки. — 2014. — № 1. — С. 9—14.
14. Панов С.Л., Тимко С.А., Тимко В.П. Принципы взаимодействия органов внутренних дел и общественных формирований по противодействию правонарушениям / С.Л. Панов, С.А. Тимко, В.П. Тимко // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2016. — № 4. — С 53—56.
15. Храпова Е.А. Взаимодействие Министерства внутренних дел и Федеральной налоговой службы России по вопросам предотвращения и пресечения налоговых преступлений / Е.А. Храпова // Бизнес. Образование. Право. — 2013. — № 2 (23). — С. 230—234.
16. Шалагин А.Е. Актуальные направления профилактической деятельности органов внутренних дел на современном этапе / Шалагин А.Е. // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2014. — № 2 (16). — С. 44—48.
17. Шалагин А.Е., Кабиров Д.Э. Отечественная криминология: история, современное состояние, перспективы развития / А.Е. Шалагин, Д.Э. Кабиров // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2013. — № 4 (14). — С.47 — 51.
18. Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации / Е.В. Шубина, В.И. Ковшевацкий // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 3. — С. 153-156.
19. Щербаков А.Д. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182—ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»

Федерации»: критическая заметка // Социально—экономические явления и процессы. — 2016. — Т. 11. - № 11. — С. 170—174.

**Эмпирические материалы (материалы судебной, следственной
практики и т.д.)**

1. Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания: Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2016 год: Судебная статистика: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. — URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/f10_1—svod—2016.xls (дата обращ. 01.02.2018).
2. Состояние преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2017 года. URL: <https://мвд.пф/reports/item/12167987/> (дата обращ. 12.02.2018).