

УДК 342.92

В.М. Емельянов  
V. Emelyanov

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОФИЛАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПОЛИЦИИ

*В статье рассматриваются правовые основы, определяющие задачи и функции профилактики правонарушений, порядок, формы и методы осуществления этой деятельности, функции отдельных ее субъектов, координацию и взаимодействие между ними, закрепление прав и обязанностей должностных лиц и граждан – субъектов профилактики правонарушений, установление содержания и порядка осуществления профилактических мероприятий.*

**Ключевые слова:** профилактика, правонарушение, субъекты профилактики, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

## LEGAL FRAMEWORK FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES PREVENTION BY THE POLICE DEPARTMENTS

*The article discusses the legal framework that defines the tasks and functions of crime prevention, procedures, forms and methods of its implementation, the functions of some of its subjects, the coordination and interaction between them, securing the rights and duties of officials and citizens – the subjects of crime prevention, the establishment of the content and implementation of preventive measures.*

**Keywords:** prevention, delinquency, subjects of prevention, protection of rights and freedoms of man and citizen, the rule of law, order, public safety.

В период с конца 80-х – начала 90-х годов произошло свертывание прежней системы профилактики: прекратили свою деятельность большинство общественных институтов, являвшихся субъектами профилактики, а органы внутренних дел резко ослабили работу по выявлению и устранению причин, условий, способствующих совершению правонарушений. В условиях обострившейся деликтогенной ситуации, значительного увеличения объема и сложности работы органы внутренних дел все меньше уделяли внимания предупредительным мероприятиям. Они сосредоточили основные усилия на проблемах борьбы с организованными преступными группировками, раскрытии и расследовании других опасных преступлений. Соответственно сформировались и новые показатели оценки их труда. Работа по предупреждению правонарушений оказалась практически забытой.

В это время к вопросам совершенствования законодательства в сфере охраны общественного порядка постоянно обращался В.Е. Севрюгин, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ [5-8].

Правовые основы профилактики правонарушений – это законодательная, нормативная нацеленность всей системы права, а значит, и любой ее отрасли, на обеспечение предупреждения любых правонарушений [10, с. 93].

Деятельность по профилактике правонарушений должна соответствовать принципам, которые

содержатся в международных правовых актах, признанных РФ: Всеобщей декларации прав человека; Международном пакте о гражданских и политических правах; Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и др.

Административно-правовые нормы российского законодательства в свою очередь, должны стимулировать социально полезное поведение, противодействуя факторам, негативно влияющими на формирование и жизнедеятельность личности в государстве, тем самым, создавая условия для оптимального осуществления профилактической деятельности. Наряду с этим административно-правовые акты должны определять задачи и функции профилактики правонарушений, порядок, формы и методы осуществления этой деятельности, функции отдельных ее субъектов, координацию и взаимодействие между ними.

Законы и иные нормативные акты обеспечивают ответственность уполномоченных лиц за исполнение своих обязанностей, строгое соблюдение личных и имущественных прав, законных интересов граждан и учреждений попадающих в сферу профилактики правонарушений.

Важным направлением административно-правового регулирования профилактики правонарушений является юридическое закрепление прав и обязанностей должностных лиц и граждан – субъектов профилактики правонарушений,

установление содержания и порядка осуществления профилактических мероприятий.

Органы внутренних дел осуществляют свою деятельность на основе социально-правовых принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Они создаются и функционируют в качестве государственных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере внутренних дел, и организационно объединяют в себе полицию, внутренние войска, следственный аппарат, федеральную миграционную службу.

Место органов внутренних дел в системе органов исполнительной власти и их специфика, определяются установленной законодательством компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций управления, а также объемом конкретных обязанностей и прав. Компетенция определяется общими, типовыми и индивидуальными положениями об органе внутренних дел, а также специальными законодательными и нормативными актами, которые устанавливают обязанности и права органов, действующих в системе Министерства внутренних дел России. Так, компетенция полиции определяется Законом «О полиции» [3]. В соответствии с ним одним из направлений деятельности полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Характеристика состояния системы правового регулирования в сфере профилактики правонарушений предполагает рассмотрение соотношения норм российского законодательства и международного права, а также соответствия ведомственных норм права законодательным нормам права. Обеспечение правильного соотношения норм национального и международного права имеет большое значение для правового регулирования деятельности органов внутренних дел как с точки зрения укрепления международной законности, так и с точки зрения международного сотрудничества и решения многих внутригосударственных вопросов.

Для определения соотношения норм российского и международного права важнейшим является пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, где содержатся три положения. Первое – установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Второе – введен такой признак одобрения международных документов Российским государством, как «общепризнанные», то есть лишь те,

с которыми согласно государству и обязательства по которым оно берет на себя добровольно. Третье – закреплен принцип приоритета международного договора, правила которого применяются, если в российском законе содержатся другие правила [12, с. 471].

Соответственно, когда речь идет о соотношении международного и внутригосударственного права в определенной области, то имплементация (осуществление принципов и норм современного международного права, как на территории государства, так и в отношении между субъектами международного права) международного права, конкретных международных конвенций и соглашений может находить выражение в определенных национальных нормативных правовых актах. Однако при всех обстоятельствах национальное законодательство не может противоречить международным соглашениям [1, с. 35]. Таким образом, правовые акты органов международных объединений служат программой правотворческой и правоприменительной деятельности органов государств-участников.

Так, в соответствии с Заключением Парламентской Ассамблеи Совета Европы по заявке России на вступление в Совет Европы, Российская Федерация должна стремиться выполнить, уже в рамках членства в Совете Европы, определенные положения «рекомендательного и контрольного характера», одно из которых – привести национальное законодательство в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы [9, с. 150].

Профилактика правонарушений – это предотвращение или пресечение административных правонарушений, выявление причин и условий, способствующих их совершению, принятие мер к устранению данных причин и условий, воздействие на лиц с устойчивым противоправным поведением с целью недопущения с их стороны противоправных действий [10, с. 11].

Следует отметить, что различные общественные отношения в сфере профилактики правонарушений, регулируемые нормами административного права, отличаясь друг от друга своим функциональным назначением и являясь относительно самостоятельными, в то же время представляют собой целостную совокупность тесно взаимодействующих элементов. Этой совокупности правоотношений свойственна внутренняя организованность, детерминированная одной целью – обеспечение безопасности общества.

На состояние правового регулирования деятельности органов внутренних дел оказывает влияние такой фактор, как сочетание интересов

Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с этим Государственной Думой принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Правительством РФ принято постановление от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»». Целью данной Программы является повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения. Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений» установлено, что Правительственная комиссия по профилактике правонарушений является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

Основными задачами Комиссии являются:

а) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

б) выработка решений и координация организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений, направленных на активизацию борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, незаконной миграцией, ресоциализацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и других мер, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

в) выработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений;

г) организация и проведение на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

д) информирование Правительства Российской Федерации о ходе деятельности Комиссии и принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мерах по устранению причин и условий совершения преступлений и других правонарушений.

В Тюменской области принят Закон Тюменской области от 5 мая 2008 г. № 14 «О профилактике правонарушений в Тюменской области». Он устанавливает правовые, организационные и финансовые основы профилактики правонарушений в Тюменской области, определяет принципы, основные направления и формы деятельности органов, учреждений и организаций государственной системы профилактики правонарушений, а также регулирует отношения органов государственной власти Тюменской области и органов местного самоуправления, организаций и граждан, участвующих в деятельности по профилактике правонарушений в Тюменской области.

Большое значение в упорядочении отношений, складывающихся в деятельности полиции по профилактике правонарушений, принадлежит ведомственному правовому регулированию.

Ведомственное регулирование в сфере профилактики правонарушений достаточно широко, так как вся внутриорганизационная деятельность полиции регулируется ведомственными актами. В случае, когда ведомственное регулирование выходит за пределы внутриорганизационной деятельности и распространяется на другие отношения, возникают вопросы, насколько это правомерно и оправданно и где пределы законодательного и ведомственного регулирования. Иными словами, возникает проблема соотношения законодательного и ведомственного регулирования деятельности полиции в рассматриваемой сфере.

Осуществляя правовое регулирование общественных отношений, возникающих в деятельности полиции по предупреждению правонарушений, соответствующие должностные лица издают управленческие решения, которые представляют собой «обязательный для исполнения акт руководителя органа, подразделения внутренних дел, определяющий цели, задачи и средства поддержания правопорядка, принятый в пределах его компетенции, основанный на законе и иных нормативных актах, анализе, оценке и прогнозе оперативной обстановки» [2, с. 80]. Данное



управленческое решение направлено на обеспечение организационной устойчивости и совершенствование деятельности подразделений полиции всех уровней. Но оно должно приниматься на основании закона, во исполнение закона и в строгом соответствии с законом.

Подразделения полиции горрайорганов внутренних дел организуют и непосредственно осуществляют охрану общественного порядка, обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, предупреждают и пресекают преступления и правонарушения. Главное внимание в их деятельности должно уделяться профилактике правонарушений, организации и созданию условий для правомерного поведения граждан в сфере общественного порядка, укреплению связи и взаимодействия с населением. Профилактика правонарушений является одной из задач полиции, возложенных на нее законом

Определение места и роли полиции в осуществлении профилактики правонарушений обуславливает тот или иной подход к конструированию модели правового регулирования их деятельности и включает в себя раскрытие социальной сущности и назначения органов внутренних дел в сфере предупреждения правонарушений, а также характеристику организационно-правовых признаков по которым можно судить в целом о статусе органов внутренних дел в рассматриваемой деятельности.

Социальное назначение органов внутренних дел проявляется в системе приоритетов их деятельности или целевой направленности этой деятельности, поскольку «любая организация создается для определенной цели» [4, с. 20], «постольку цель является их основным признаком, отличающим данные системы от всех других» [11, с. 109].

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

Таким образом, целевая направленность деятельности полиции по профилактике правонарушений заключается в упорядочении общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасности личности и общества. Речь идет о праве сотрудников подразделений полиции применять меры принуждения в случае совершения противоправного деяния, нарушающего правовой режим, обеспечивающий

безопасность личности, а также оказывать необходимую социальную помощь для поддержания, данного правового режима

МВД России приняты следующие нормативные акты, регламентирующие в том числе направления профилактической деятельности полиции:

Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» дал определение профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» установил, что основными формами несения службы участковым уполномоченным полиции являются:

проведение профилактического обхода административного участка;

проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете.

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

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

иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

Но в целях дальнейшего эффективного осуществления полномочий подразделений полиции в сфере профилактики правонарушений считаем необходимым, принять ряд нормативных документов:

регулирующих основы государственной системы профилактики правонарушений;

об основах профилактики бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определённого

места жительства и занятий, средств к существованию;

регулирующих квотирование мест в домах престарелых и инвалидов для лиц без определённого места жительства;

регулирующих социальное сопровождение и реабилитацию несовершеннолетних, освобождённых из мест лишения свободы, а также осуждённых к уголовным наказаниям, не связанным с лишением свободы.

### Примечания

1. Блищенко И. П., Каламкарян Р. А., Карпец И. И. и др. Международное право. – М., 1995.
2. Гераськов Г. В. Система информации, информационная система, информационное обеспечение // Штабная практика. – 1996. – № 1.
3. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
4. Рокша А. Н. Основы социологических знаний. Социология организации. ОВД как социальная организация. – М., 1990.
5. Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учеб. пособие. – М. : Академия МВД СССР, 1988.
6. Севрюгин В. Е. Специальность – участковый инспектор милиции // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции. Сб. 5. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1992. – С. 15-22.
7. Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1994.
8. Севрюгин В. Е. Об административно-правовой природе административной ответственности // Современные проблемы административного и полицейского права. – Омск, 2013. С. 186-195.
9. Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности в связи с вступлением России в Совет Европы // Вестник МВД России. – 1996. – № 3-4.
10. Старков О. В. Предупреждение преступлений : учеб. пособие. – М. : Юрист, 2005.
11. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В. Д. Малкова. – М., 1990.
12. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

**ЕМЕЛЬЯНОВ Валерий Михайлович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: [apiad@mail.ru](mailto:apiad@mail.ru)

**EMELYANOV Valery**, Candidate of Law, assistant professor, Chair of the Administrative Activities of the Interior, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: [apiad@mail.ru](mailto:apiad@mail.ru)