

Юридические науки

УДК 342.924

СООТНОШЕНИЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

А.В. Коркин, Уральский юридический институт МВД России (Екатеринбург, Россия),
e-mail: andreikorkin@mail.ru

Аннотация. Раскрывается содержание понятий «профилактика правонарушений», «предупреждение правонарушений полицией», рассматривается их соотношение, обосновывается утверждение, что предупреждение правонарушений полицией осуществляется путем применения предупредительных мер административного принуждения.

Ключевые слова: административное принуждение, предупреждение, профилактика, правонарушение, полиция, административная ответственность.

Среди мер административного принуждения, применяемых сотрудниками полиции, меры предупреждения занимают особое место. Эти особенности связаны, в том числе и с тем, что предупредительные меры административного принуждения применяются к лицам, не совершавшим правонарушений, но реально ограничивают права и свободы этих лиц, в том числе, предоставленные Конституцией России. При этом, принимая во внимание большое количество субъектов, уполномоченных применять предупредительные меры, относительную неопределенность оснований их применения по сравнению с другими мерами административного принуждения, неизбежно возникает вывод о наличии определенных трудностей с обеспечением защиты прав и свобод граждан от произвольного их ограничения в ходе применения мер административного предупреждения. «Особенностями норм права, предусматривающих административно-предупредительные меры, является то, что они применяются в исключительных обстоятельствах, содержат меры, ограничивающие уже закрепленные и незыблемые в обычных условиях права и свободы граждан. Указанные особенности применения административно-предупредительных мер требуют выделения их в отдельную группу, они убедительно доказывают, сколь осторожного и внимательного отношения подобные меры к себе требуют» [4, с. 77].

На важность и необходимость совершенствования рассматриваемой группы мер административного принуждения обращают внимание и программные документы, определяющие основные направления государственной политики в сфере обеспечения безопасности. Так приоритет профилактических мер является одним из принципов обеспечения общественной безопасности [7, пп. «г» п. 7]; совершенствование системы профилактики правонарушений является одним из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам [7, пп. «в» п. 28]; совершенствование единой государственной системы профилактики преступности является одним из путей обеспечения государственной и общественной безопасности [16, п. 45].

Не трудно заметить, что в приведенных выше положениях правовых актов используются понятия «профилактика» и «профилактические меры», а не «предупреждение» или «предупредительные меры».

В литературе по административному праву традиционно отмечается, что профилактика правонарушений осуществляется полицией, особенно подразделениями участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних [9, 10, 11 и др.]. При этом законодательство на полицию задачи или обязанности по профилактике правонарушений формально не возлагает, кроме того, что органы внутренних дел, наряду с другими органами и учреждениями входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [17, ст. 4].

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) понятие «профилактика» без раскрытия его содержания встречается и как обязанность полиции проводить индивидуальную профилактическую работу с лицами, имеющими намерение совершить преступление и как обязанность участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [18, п. 4 ч. 1 ст. 12], а также как право вносить в банки данных информацию о лицах, состоящих на профилактическом учете [18, п. 16 ч. 3 ст. 17]. В то же время среди основных направлений деятельности полиции названо предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений [18, п. 2 ч. 1 ст. 2], а не их профилактика.

Не смотря на важность деятельности по профилактике правонарушений и тенденцию роста количества зарегистрированных в органах внутренних дел сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях за последние восемь лет [15], специального федерального закона о профилактике правонарушений нет. Имеющийся проект федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», принят в первом чтении в марте 2014 г. И направлен на доработку в профильный комитет около двух лет назад [12]. В настоящее время указанный законопроект включен в примерную программу законопроектной работы [13] на февраль 2016 г.

Нет и единого доктринального подхода к содержанию понятия «профилактика правонарушений». При этом зачастую профилактика и предупреждение правонарушений отождествляются не только в специальной литературе [10, § 4 гл. 3], но и в научных работах [5]. Это представляется не совсем верным.

Нормативное раскрытие содержания понятия «профилактика» применительно к её специальному виду в отношении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних приводится в федеральном законе № 120-ФЗ [17, ст. 1]. Также содержание искомого понятия раскрыто и в упомянутом выше законопроекте «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». С учетом положений вышеназванных правовых актов, содержание понятия «профилактика правонарушений» можно понимать как «система социальных, экономических, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение (минимизацию) причин и условий, способствующих совершению правонарушений».

Представляется, что полиция, являясь правоохранительным органом, осуществляет, прежде всего, не профилактику, а именно предупреждение правонарушений. Под предупреждением правонарушений полицией можно понимать урегулированную нормами федеральных законов деятельность полиции по выявлению причин и условий совершения правонарушений, а также по выявлению лиц, имеющих склонность к совершению правонарушений и по принятию мер к устранению этих причин и условий и недопущению правонарушений со стороны таких лиц, путем реализации полномочий полиции по применению мер административного принуждения. Примерно аналогичное понимание,

только без указания на обязательное применение мер административного принуждения при предупреждении правонарушений, встречается и в работах ведущих учёных-административистов [6, с. 18].

Предназначение российской полиции и основные направления её деятельности, реализуются путем выполнения возложенных на неё обязанностей и использования предоставленных прав, среди которых по отраслевой принадлежности регулирующих их норм права, преобладают административные. Предупреждение полицией правонарушений осуществляется преимущественно путем применения предупредительных мер административного принуждения. Этим предупреждение правонарушений отличается от их профилактики, куда входят меры различного характера, осуществляемых, как правило, с согласия лица, в отношении которых такие меры используются, а значит не являющиеся мерами государственного принуждения. Одновременно, верным является утверждение, что предупреждение правонарушений может осуществляться как путем применения предупредительных мер административного принуждения, так и без таковых, в последнем случае эта деятельность имеет вид профилактики правонарушений.

Сущностным признаком мер административного предупреждения, как и других видов мер административного принуждения, является то, что они могут предусматриваться только нормативными правовыми актами, имеющими юридическую силу федерального закона и выше, в то время как меры профилактики не редко содержатся в подзаконных нормативных правовых актах. Например, остановка транспортных средств на стационарных постах ДПС для проверки документов удостоверяющих личность пассажиров предусмотрена приказом МВД России [2, п. 63]. Но, учитывая, что у граждан нет обязанности иметь при себе документы, удостоверяющие личность, всякий раз, когда они являются пассажиром транспортного средства, требование сотрудника полиции в этой ситуации будет не выполнено не по вине гражданина. Тем более, если отсутствуют основания для проверки сотрудником полиции документов, удостоверяющих личность граждан [18, п. 2 ч. 1 ст. 13], то такое требование сотрудника полиции не будет иметь законных причин и оснований.

При таком подходе важной особенностью мер административного предупреждения, наряду с другими выделяемыми в юридической литературе [1, с. 191-192; 3; 14, с. 92-93; 19 и др.], становится еще и то, что за неповиновение законному требованию сотрудника полиции или воспрепятствование его деятельности при применении предупредительных мер административного принуждения возможно привлечение виновного к административной ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ. Так, индивидуальная профилактическая работа с лицами, имеющими намерение совершить преступление, что является обязанностью полиции, фактически сводится лишь к проведению профилактических бесед [8, п. 66.1]. Если лицо уклоняется от профилактической беседы (например, не открывает входную дверь в жилое помещение, или демонстративно не вникает в содержание беседы), то административной ответственности за это не предусмотрено. А вот при применении такой предупредительной меры административного принуждения, как ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов при оцеплении (блокировании) участков местности [18, ст. 16], в случае если пешеход не выполняет требование сотрудника полиции не проходить за линию оцепления, административная ответственность по ст. 19.3 КоАП РФ вполне реальна.

Таким образом, представляется верным, что в настоящее время профилактика правонарушений полицией осуществляется в условиях недостаточной нормативной

правовой базы, реализуется с согласия профилактируемого лица и является сопутствующим направлением деятельности. Предупреждение правонарушений осуществляется путем применения предупредительных мер административного принуждения, реализуется не независимо от воли и желания лица, к которому эти меры применяются, и является одним из основных направлений деятельности полиции.

Литература

1. Административное право России: учебник /Под общ. ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – 536 с.
2. Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утвержден Приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185).
3. Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 54–56.
4. Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Право. – 1970. – № 4. – С. 73–79.
5. Казак Б.Б., Михайлова Н.В., Столяренко В.М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 39–42.
6. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. – М.: Проспект, 2012. – 552 с.
7. Концепция общественной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).
8. Наставление об организации деятельности участкового уполномоченного полиции (утверждено Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»).
9. Настольная книга инспектора по делам несовершеннолетних: методическое пособие для инспекторов по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России // Под редакцией заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора С.И. Гирько и доктора юридических наук, профессора Ю.Н. Демидова. – М.: МВД России, 2014. – 767 с.
10. Настольная книга участкового уполномоченного полиции: Методическое пособие / ФГКУ «ВНИИ МВД России», ГУОООП МВД России; под ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2013. – 400 с.
11. Обыденнова Т.В. Правовая и педагогическая профилактика в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 832–837.
12. Постановление Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 12 марта 2014 г. № 3917-6 ГД «О проекте Федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»».
13. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2016 года в

части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению. [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

14. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права. – Учеб. пособие. Тюмень: ТВШ МВД РФ; ТГУ, 1994. – 120 с.

15. Состояние преступности – январь-октябрь 2015 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734/> дата обращения 1 февраля 2016 г.

16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Росси Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

17. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

18. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

19. Чуйкина О.О. Об отличительных чертах принудительных мер административного предупреждения // Алтайский юридический вестник. – 2014. – № 2 (6). – С. 57–58.



Korkin A.V. Sootnoshenie mer profilaktiki i preduprezhdenija v administrativnoj dejatel'nosti policii // Nauka. Mysl'. - № 5-1. – 2016.

© А.В. Коркин, 2016.

© «Наука. Мысль», 2016.

— ● —

Abstract. The article reveals the content of the concepts «crime prevention», «prevention of offences by police» and considers their correlation, the authors justify the proposition that the prevention of crime by the police is carried out by applying preventive measures of administrative enforcement.

Keywords: administrative enforcement, prevention, prophylaxis, offence, police, administrative responsibility.

— ● —

Сведения об авторе

Андрей Владимирович **Коркин**, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент (Екатеринбург, Россия).

— ● —

Подписано в печать 10.04.2016.

© Наука. Мысль, 2016.