

Доцент кафедры административной деятельности
ОВД и охраны общественного порядка
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников органов внутренних дел МВД России,
к.ю.н., полковник полиции
В.М. Емельянов

Вопросы повышения эффективности профилактики правонарушений.

Методологически все исследования в области причин и условий правонарушений делятся на четыре основные направления. Они сводятся к изучению:

- а) характера происходящих правонарушений, их масштабности, динамики развития;
- б) причин конкретных правонарушений и условий, им способствующих;
- в) личности правонарушителя;
- г) разработке мер предупреждения правонарушений¹.

Правонарушения в сфере общественной нравственности являются тревожными симптомами деградации социальной сферы и национальной культуры, падения уровня нравственности и духовности в обществе, утраты российским обществом положительных, социально значимых целей и смысла в жизни.

В своем послании Федеральному собранию Президент России В.В. Путин отметил: «Сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп - милосердия, сочувствия, сострадания друг другу, поддержки и взаимопомощи, дефицит того, что всегда, во все времена исторически делало нас крепче, сильнее, чем мы всегда гордились. Мы должны всецело поддерживать институты, которые являются носителями традиционных ценностей»².

На личность правонарушителя в сфере общественной нравственности влияют условия семьи, ближайшего окружения, бытовые вопросы, проблемы свободного времени и досуга, социального контроля, вопросы, связанные с образованием, профессией, воспитанием личности. Все это сопровождается социальными конфликтами и противоречиями современной российской действительности.

Среди причин и условий административных правонарушений можно отметить следующие.

1. Общее ослабление контроля за поведением граждан в обществе, как неизбежно сопутствующее радикальным реформам и характерное для «турбулентных», изменяющихся обществ.

¹ Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период. Актуальные проблемы административной деликтологии.: сб. науч. трудов.: Киев, 1984. - С. 3-16.

² Послание Президента России Федеральному собранию. 05.12.2012.

2. Нравственные качества реформаторов, многие из которых пришли в демократы из партийных и комсомольских работников, трансформировав ресурс административной власти в доступ к собственности.

3. Распространение в начале 1990-х г.г. идеологием: «можно все, что не запрещено законом», «надо жить по закону, а не по совести», «главное деньги, и неважно какими путями они заработаны» и др. И на основе их решение старой российской альтернативы «по совести или по закону?» в пользу последнего, что и привело к тому, что общество стало жить и не по совести, и не по закону, а «по понятию».

4. Криминализация – не только в общепринятом (рост преступности и др.), но и в расширенном смысле слова – криминализация «всей общественной жизни», включающая обилие кинофильмов про «хороших бандитов», популярность криминальной лексики («наезды», «разборки» и т. п.), ужесточение, «брутализация» этой жизни, широкое распространение силовых схем разрешения спорных ситуаций, престижность подчеркнуто агрессивного поведения и т. д.

5. Привлекательность закрепляемых «амнезией прошлого» (неважно, что человек в прошлом бандит, важно, что сейчас он – «респектабельный бизнесмен», а его прошлое не имеет значения) негативных образцов поведения, создаваемых наиболее успешными людьми современной России, сколотившими свои состояния за счет нарушения законов.

6. Аномия – разрушение системы норм и их рассогласование друг с другом, характерная для всех постсоциалистических обществ и пришедшая на смену гиперномии – сверхнормированности социалистических режимов.

7. Упразднение социальных институтов контроля, в роли которых в советском обществе выступали партийная и комсомольская организации, товарищеские суды, народный контроль и т. д., при всех их недостатках выполнявших очень важную социальную функцию.

8. Господство «экономического детерминизма» в подходах к решению основных проблем нашего общества.

9. Недостаточная правовая культура. Как правило, правонарушители смутно представляют границы правовых запретов, приблизительное представление имеют о системе санкций и т.п.

Другая группа факторов, способствующих правонарушениям, непосредственно связана с деятельностью органов внутренних дел. Эти факторы могут подразделяться на:

а) связанные с недостатками нормативного обеспечения профилактической деятельности органов внутренних дел (правовые факторы);

б) факторы организационного характера.

Содержание факторов правового характера определяется состоянием законодательства как регулирующего, так и охраняющего, например, несовершенство законодательства, устанавливающего меры профилактики и механизм их реализации в исследуемой сфере.

К группе факторов, связанных с организацией деятельности органов внутренних дел и оказывающих определенное негативное влияние на состояние и динамику административных правонарушений, прежде всего, относится недостаточно эффективный уровень общей и индивидуальной профилактики.

Это в первую очередь связано с тем, что профилактические мероприятия в рассматриваемой сфере осуществляются органами внутренних дел периодически или разово, не носят системного характера.

Правонарушения ближе всего расположены к преступному поведению, образующему большую часть преступности, создающей угрозу общественному порядку и общественной безопасности. Специалисты делают вывод о том, что недооценка общественной опасности правонарушений, чревата губительными для общества последствиями

Опасность правонарушений для общества заключается в создании питательной среды, "фона" для более серьезных правонарушений.

Явление административных правонарушений необходимо рассматривать во взаимосвязи с криминогенной средой и асоциальными отклонениями и процессами, образующими систему факторов способствующих совершению административных правонарушений. Факторы эти носят большей частью общесоциальный характер и коренятся в реально существующих противоречиях социально – экономического, культурного, идеологического, нравственного и правового порядка.

Вышеназванные причины и условия выступает предпосылкой преступлений и административных проступков, внешним проявлением которой является единство ряда объективных и субъективных факторов, обуславливающих однородные преступления и правонарушения, сходство их составов.

Между административной деликтностью и преступностью существует причинная связь. Эта связь объективно отражает процессы постепенного формирования общественно опасной личности, поведение которой осознано или ситуационно направлено против основных общественных ценностей. Такая личность достаточно легко переходит от менее общественно опасных проступков к преступлению.

Практика показывает, что разнообразие форм такого поведения достаточно велико, а его социальная и юридическая оценка зависит от конкретной экономической и общественно политической ситуации, сложившейся в обществе, состоянии массового правосознания, нравственных и иных ценностей. По своему содержанию это объективные и субъективные противоречия общественного развития, возникающие при нарушении взаимодействия личности с социальной сферой. Их устранение либо нейтрализация позволит в целом улучшить административно-правовую деятельность органов внутренних дел и профилактику административных правонарушений.

Профилактика правонарушений как комплекс мер, направленных на выявление, ограничение или устранение условий правонарушений в целом и их отдельных видов, представляет собой наиболее действенный путь борьбы с правонарушениями, прежде всего, потому, что обеспечивает выявление и устранение их причин.

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

Подобное понимание профилактики правонарушений в настоящее время не полностью разделяется практическими работниками полиции. В противовес ему, в органах внутренних дел, внедряется в практику так называемая полицейская профилактика, название которой происходит не столько от субъекта профилактики (полиции), сколько от особенностей ее содержания. Концепция полицейской профилактики исходит из того, что в орбиту функциональных обязанностей сотрудника полиции не входит воспитательная работа. Полиция занимается лишь вопросами непосредственной борьбы с правонарушениями. Задачи, система информационного обеспечения, методы, документирование полицейской профилактики самым тесным образом увязаны с интересами не профилактики, а раскрытия правонарушения. В ее основе лежит принцип неотвратимости наказания за совершение правонарушения и влияние этого принципа на других потенциальных правонарушителей, с целью недопущения ими совершения правонарушений. Причиной этого стало то, что в 90-е года прошлого века, как пишет О.В. Старков «была опорочена сама идея профилактики, и никто из сотрудников милиции в нее не верил»¹.

В настоящее время индивидуальное предупреждение правонарушений подразделениями полиции осуществляется на основании все того же принципа неотвратимости ответственности за правонарушение. Реагирование осуществляется не в процессе антиобщественного поведения лиц, а после совершения ими правонарушения, в лучшем случае - на начальных стадиях преступной деятельности (приготовление, покушения). Профилактический смысл подобного вида профилактики заключается в том, что своевременное привлечение к ответственности служит своеобразным психологическим воздействием, во-первых, на окружающих лиц, собирающихся совершить правонарушение и под страхом неотвратимости наказания отказывающихся от этого намерения, и, во-вторых, на самого привлекаемого к ответственности, тем самым, предупреждая повторение правонарушения с его стороны.

Несомненно, деятельность, в основу которой положено неуклонное осуществление на практике принципа неотвратимости ответственности, имеет профилактическое значение. Тем не менее, такую профилактику нельзя абсолютизировать, возводить ее в основу предупредительной работы. У нее есть недостатки. Ее действие начинается с момента совершения правонарушения, а задача и цель профилактики, прежде всего не допускать совершения правонарушения. Такая профилактика не исправляет лиц, вставших на путь правонарушений, а действует на их психологию страхом наказания.

Административно – правовое воздействие на личность, как средство профилактики противоправного поведения в виде определенных лишений, иногда даже в виде временного ограничения свободы (административное задержание, административный арест) лишь на время делает невозможным для лица подвергнутого мерам административного наказания совершать новые противоправные поступки. Между тем, «излишняя придирчивость, увлечение карательными мерами способствует формированию негативной оценки ее работы в

¹ Старков О.В. Предупреждение преступлений: учеб. пособие.- М.Юристъ,2005. С.78

массовом сознании, вовлечению в сферу административной юрисдикции значительной части населения, искусственно делая ее противоправно активной»¹.

Индивидуальное предупреждение правонарушений заключается в непосредственной воспитательной работе с конкретным человеком в том случае, когда его поведение свидетельствует о реальной возможности совершения правонарушения. С практической стороны индивидуальное предупреждение правонарушений - это выявление лиц, склонных к совершению правонарушений, их изучение, оказание на них положительного воздействия с целью недопущения совершения правонарушений. Непосредственными объектами индивидуальной профилактики являются как конкретные лица, так и окружающая их микросреда.

Предупредительное воздействие при индивидуальной профилактике осуществляется тогда, когда криминогенные факторы в личности уже закрепились и лицо находится в состоянии близком к совершению правонарушения. В этой ситуации применяются и меры предотвращения правонарушений с целью недопущения лицом замышляемого или готовящегося правонарушения, склонения его к добровольному отказу от совершения.

Процесс индивидуальной профилактики складывается из выполнения соответствующих мероприятий на трех основных этапах:

- подготовительном, который заключается в выявлении и изучении лиц с антиобщественными установками и ориентациями, а также элементов микросреды, оказывающих на них отрицательное влияние;

- непосредственном, состоящим из комплекса мероприятий по организации, планированию и непосредственному воздействию на личность и окружающую ее среду;

- заключительном, когда осуществляется анализ и проверка результатов проведенных профилактических мероприятий, намечаются новые цели и задачи по закреплению достигнутого.²

При этом подразделения полиции, реализуя свои полномочия по профилактике правонарушений, должны осуществлять их на основе применения деликтологического анализа с целью разработки плана действий, направленных на успешную ликвидацию возникающих деликтогенных ситуаций. Для успешного осуществления задач по профилактике правонарушений подразделения полиции должны располагать не только общей концепцией профилактики на уровне страны, но и иметь ясное и полное представление о механизме влияния местных причин и условий на количество, характер и структуру правонарушений в регионе. Это возможно лишь на основе знания их фактического состояния и достоверных результатов деятельности полиции.

Немаловажным аспектом в совершенствовании деятельности по профилактике правонарушений, является разработка методики оценки результатов этой деятельности. В то время как количественной составляющей оценки эффективности профилактики правонарушений, уделяется определенное

¹ Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция ии. М., Инфра - М., 1996, С.81

² Криминология: Учебник. Под ред. проф. Малкова В.Д. М., Юстицинформ, 2004. С.126

внимание, то качественному подходу внимание почти не уделяется. Вследствие этого к организации и проведению профилактических мероприятий подходят шаблонно. Это в свою очередь связано с напрасной тратой материальных и человеческих ресурсов, подменой профилактической работы более жесткими мерами – административными наказаниями.

Приоритетным направлением профилактики правонарушений необходимо признать раннюю профилактику правонарушений, хотя в настоящее время основное внимание направлено на пресечение уже совершенных правонарушений.

Общим критерием эффективности профилактики правонарушений должно являться снижение уровня правонарушений в области, положительные изменения в ее структуре. Более детализированными критериями могут быть:

- повышение уровня правомерного поведения профилактируемых лиц, ранее не совершавших правонарушения;
- повышение уровня правомерного поведения профилактируемых лиц, ранее совершавших правонарушения;
- снижение количества правонарушений в общественных местах, учебных заведениях, в быту и пр.;
- снижение уровня имущественного ущерба от правонарушений.

Практическое значение оценки эффективности профилактики правонарушений, как указывает А.Н. Литвинов¹, проявляется в том, что с ее помощью оценивается не только качество и результативность профилактики, но и оптимальность организационной структуры.

Эффективность профилактики правонарушений – это качественная степень выполнения подразделениями полиции по охране общественного порядка задач, поставленных перед ними государством, закрепленных законами и подзаконными нормативными актами, с минимальными затратами материальных средств и человеческих усилий.

Совершенствование эффективности профилактики правонарушений невозможно без осуществления предварительного деликтологического² анализа. Для успешного осуществления задач по профилактике правонарушений полиция должна располагать не только общей концепцией на уровне страны, но и иметь ясное и полное представление о механизме влияния конкретных местных условий на состояние правонарушаемости в регионе. Это возможно лишь на основе знания фактического состояния преступности и достоверных результатов деятельности полиции. Для этого на постоянной основе должны решаться две группы задач. Первая группа:

- реальная оценка деликтологической обстановки, текущей, годовой, многолетней, и причиняемого правонарушениями физического, морального и материального ущерба людям, обществу, государству;

¹ Литвинов А.Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением: научно-практическое пособие. – М.: ЮРКНИГА, 2004. С.111

²Административная деликтология - наука о состоянии, динамике, причинах административной деликтности и мерах борьбы с нею. Такая борьба предполагает прежде всего предупреждение правонарушений, а также их пресечение, раскрытие и наказание виновных.

- определение основных тенденций правонарушений и их различных видов;
- установление взаимосвязей между деликтологическими показателями в области и сведениями о социальных, экономических, демографических, политических, правовых процессах в стране;
- составление многовариантных краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов деликтов и возможных результатов борьбы с ними;
- оптимизация расчёта сил, средств и бюджета, необходимых для удержания прогнозируемых правонарушений на социально терпимом уровне.

Вторая группа:

- реальная оценка деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка;
- определение и корректировка главных направлений профилактической деятельности;
- участие в разработке федеральных и региональных программ профилактики правонарушений и их отдельных видов;
- участие в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, на основе которого осуществляются контроль за правонарушениями и их предупреждение.

Целевые прогнозы правонарушений, составляемые при разработке федеральной, региональной либо местной комплексной программы по профилактике правонарушений на конкретные годы, являются важнейшей составной частью, одним из подразделов этих программ. Они должны выступать в качестве основания, базы для выработки комплекса профилактических мероприятий, составляющих содержание таких программ.

Успех в профилактике правонарушений достижим только при тесной органической связи прогнозирования и планирования. Старков О.В. отмечает, что профилактика правонарушений будет неэффективной, если она будет осуществляться не на научной основе прогнозирования и планирования, программирования борьбы с правонарушениями, т.е. иначе говоря – вслепую.¹ Реальный план немыслим без учёта объективных данных, содержащихся в прогнозах. Прогнозы, в свою очередь, дают плану основные ориентиры для выработки мероприятий.

В частности, прогнозные данные позволяют определить требующие решения проблемные вопросы, сформулировать возникающие задачи, определить направления реагирования по изменению ситуации, потребности в привлечении необходимых сил и средств, выработать комплекс мер и мероприятий для включения их в разрабатываемые планы работы либо внесения корректив в уже действующие планы.

Следовало бы включать в статистические сборники органов внутренних дел наряду со статистикой, анализом и оценкой данных и прогнозные данные. Это облегчит ориентирование в ситуации и будет необходимым подспорьем при подготовке и принятии соответствующих управленческих решений. Кроме

¹ Старков О.В. Предупреждение преступлений: Учеб. пособие. М: Юрист, 2005. С.116

того, систематическая публикация таких прогнозов даст возможность посредством анализа проследить их динамику, что позволит выявить дополнительные тенденции и закономерности профилактики правонарушений.

* * * * *