

§6 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Куракин А.В., Костенников М.В., Трегубова Е.В., Мышляев Н.П.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТОЛОГИИ

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, которые связаны с осуществлением прогнозирования административной деликтности и определение ее эффективности в современных социально-экономических и политических условиях. Объектом статьи является круг общественных отношений связанных с осуществлением прогнозирования административной деликтности. Авторами подробно рассматриваются составляющие механизма прогнозирования административной деликтности на основании чего формулируются предложения по повышению ее эффективности. Основное внимание в статье уделяется разработки критериев эффективности противодействия административной деликтности. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеполитический, теоретический, общеполитические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования административной деликтности, является то, что обозначенное направление в сфере внутренних дел не достаточно эффективно. В этой связи в настоящее время необходимо развивать правовую основу деятельности полиции в сфере прогнозирования административной деликтности. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это обращение внимание на обозначенную проблему. Новизна статьи заключается в разработке инструментария прогнозирования административной деликтности.

Ключевые слова: деликт, правонарушение, прогноз, полиция, профилактика, концепция, регулирование, наказание, преступление, преступность.

Review: The subject of the research covers organizational and legal problems of administrative delinquency forecasting and defining of its efficiency in modern socio-economic and political conditions. The object of the research is the range of social relations appearing in the process of administrative delinquency forecasting. The authors study the elements of the mechanism of administrative delinquency forecasting and further formulation of the ways of its efficiency enhancement. The authors pay special attention to the development of the criteria of administrative delinquency prevention efficiency. The methodology of the research is based on the recent achievements of epistemology. The authors use the general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), the traditional legal methods (formal-logical) and the methods used in special sociological research (the statistical method, expert assessments, etc.). The authors conclude that the abovementioned sphere of internal affairs is not efficient enough. Therefore it is necessary to develop the legal base of police activities in the sphere of administrative delinquency forecasting. The main authors' contribution is the study of this problem. The novelty of the research lies in the development of administrative delinquency forecasting instruments.

Keywords: delinquency, punishment, regulation, concept, prevention, police, forecast, offence, delict, crime.

Статья подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс»

Современный этап социально-экономического развития нашей страны характеризуется большим количеством сложностей и противоречий. Все это, так или иначе сказывается на уровне правопорядка, а также дисциплины и законности в органах государственной власти и управления. Государству необходимо предпринимать весьма серьезные усилия для противодействия преступности и административной деликтности, которая с каждым годом вовлекает в себя все новые и новые слои общества. В деле предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на первом месте находится полиция, которая посредством предоставленных ей средств осуществляет свою правоохранительную деятельность. Следует отметить, что в мероприятиях по предупреждению и пресечению правонарушений различной степени общественной опасности имеется достаточно много правовых и организационных проблем, которые, к сожалению, устраняются, не так быстро, как это необходимо в настоящий момент. Именно поэтому сегодня необходимо предпринять дополнительные усилия по совершенствованию деятельности российской полиции в деле профилактики и противодействия различного рода правонарушениям, а также защите прав и свобод граждан. Приходится признать, что в настоящее время далеко не в полной мере используется комплексный подход в деле выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, которые между собой часто логически взаимосвязаны.

В этой связи актуальность настоящей работы не вызывает сомнений. В ней с различных позиций дана комплексная оценка деятельности полиции в вопросах профилактики различного рода правонарушений, а также обоснован системный подход, который целесообразно использовать в деле противодействия преступлениям и административным правонарушениям, ведь как показывают результаты научных исследований, в деле профилактики преступлений и административных правонарушений объективно необходимо использовать административно-правовые, уголовно-правовые, информационные, технические, воспитательные, а также иные социальные средства в совокупности. И только при таком подходе возможно, добиться реально заметного результата в деле обеспечения правопорядка, а также защиты прав граждан от различного рода противоправных посягательств.

Прежде чем перейти к раскрытию сущности административной деликтологии, необходимо

сделать ряд предварительных замечаний, имеющих, на наш взгляд, методологическое значение к предмету нашего исследования.

В философской литературе указывается, что «основание любого исследования предполагает наличие, по крайней мере, следующих взаимосвязанных компонентов: во-первых, объекта исследования; во-вторых, проблемность состояния объекта исследования; в-третьих, следование строго логически последовательному пути исследования объекта в его проблемном состоянии; в-четвертых, обоснованность и доказательность результатов исследования и, наконец, в-пятых, возможность непосредственного или опосредованного использования результатов исследования на практике» [1]. Из изложенного можно, на наш взгляд, сделать следующие выводы:

1. Не каждое явление нуждается в научном исследовании, поскольку знания о явлениях даны предшествующими исследованиями.
2. Необходимо на каждом этапе развития общества определять непознанные объекты, которые нуждаются в исследовании.
3. Не всякий объект, даже еще не познанный, подлежит исследованию, поскольку его познание может быть осуществлено и без помощи науки, и лишь тот объект подлежит исследованию, который характеризуется проблемным состоянием, и решение по которому требует вмешательства науки.

Исследование административной деликтологии, по нашему мнению, окажется только в том случае эффективным, если: а) оно будет осуществляться в строгом соответствии с требованиями методологии, учитывающей специфику объекта, методы и способы его познания; б) иметь научный статус только при условии его обоснованности, аргументированности, доказанности, проверяемости истинности его результатов; в) предполагать ориентированность его результатов на практический выход.

Таким образом процесс познания явлений, находящихся в сфере административной деликтологии, подчинен общим гносеологическим закономерностям. Результатом научного процесса должно стать знание, отвечающее требованиям новизны. Иными словами знание, не выходящее за рамки известного, свидетельствует о том, что, либо научная проблема была поставлена неверно, либо неверными были пути ее решения [2].

Применительно к предмету нашего исследования вышеизложенное относится к:

- а) открытию новых закономерностей функционирования административной деликтности как социально-правового явления;
- б) углублению и расширению знаний об уже известных закономерностях о причинах, условиях совершения административных правонарушений, эффективных формах и методах воздействия на них;
- в) качественно новому и более широкому пониманию взаимосвязи между элементами правоохранительной деятельности;
- г) новому уточнению следующих из этого выводов и последствий для изменения и дальнейшего развития отдельных направлений работы органов исполнительной власти, их внутриорганизационного построения и управления своими структурами;
- д) возникновению из этого новых решений и идей, существенно отличающихся от сложившихся подходов к пониманию процессов в сфере правопорядка, правового, организационного и тактического решения как традиционных, так и новых задач государственных органов;
- е) применению уже реализованных идей и решений, почерпнутых из других областей знаний.

Следуя логике исследования, необходимо определить предмет административной деликтологии, поскольку «основной вопрос той или иной науки состоит в том, насколько выявлены ее предмет и, следовательно, насколько в процессе научного исследования его возможно определить и точно описать» [3].

Решение этой задачи возможно в двух направлениях: создание концепции административной деликтологии и методологии данной науки и разработка методик исследования административной деликтности [4]. Результаты таких исследований в сфере охраны общественного порядка призваны, на наш взгляд, содействовать деятельности органов внутренних дел по профилактике административных правонарушений.

Рассмотрим изложенные концептуальные положения применительно к предмету нашего исследования.

Общеизвестно, что одним из центральных вопросов теории права является его структура [5]. Тенденции развития права, в первую очередь, связаны с совершенствованием его основных составляющих блоков: отраслей, институтов, правовых норм. В теоретическом плане познание содержания данных блоков важно не только для сущностной характеристики права, но и для развития со-

ответствующих отраслей законодательства и, как следствие, для управления правоприменительной практикой. Именно с позиций системности принята попытка исследовать проблему административной деликтологии, имеющей своей целью защиту интересов личности, общества и государства от административных правонарушений. В этой связи следует отметить, что отечественными учеными-административистами достаточно подробно разработаны такие основные блоки административно-деликтного права, как: 1) основания административной ответственности, составляющие один из главных институтов этой отрасли права – за что и кто может быть подвергнут административной ответственности [6]; 2) нормы, составляющие институт административного наказания, определяющие меру административного воздействия на лицо, совершившее административное правонарушение и правила наложения административных наказаний, закрепляющие порядок и рамки применения мер административной ответственности [7].

В совокупности эти блоки составляют определенный вид отношения юридической ответственности. Вместе с тем отечественные ученые-административисты, осуществляя анализ норм юридической ответственности, сделали вывод о необходимости выделения в самостоятельную группу деликтных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права [8].

Методологической основой выделения основных институтов административно-деликтного права в качестве самостоятельного предмета исследования послужили положения правовой теории об отрасли права как сложном правовом образовании. Административно-деликтные нормы регулируют разнообразные общественные отношения, связанные с совершением административных правонарушений. Их характер, содержание административных установлений, масштаб регулирующего воздействия различны, что послужило критериями для классификации этих норм и их объединения в рамках рассматриваемой отрасли права. В данном случае парадигмой является то, что все административно-деликтные нормы подчинены определенным принципам, общим положениям, цементирующим в целом административно-деликтное право как самостоятельное правовое образование. Совокупность норм, закрепляющих такого рода общие положения, составляют содержание основных институтов административно-

деликтного права. Посредством этих норм, на наш взгляд, определяются главные стороны предмета данной отрасли права. В этом смысле основные институты административно-деликтного права составляют содержание Общей части КоАП РФ.

Значение основных институтов административно-деликтного права важно не только для познания сущности данной отрасли, но и для развития законодательства об административных правонарушениях, а также для правоприменителя, руководствующегося при рассмотрении дела об административном правонарушении как нормами Особенной, так и Общей части КоАП РФ.

Несмотря на то, что в ст. 1.2 КоАП РФ в качестве задачи законодательства об административных правонарушениях предусмотрено их предупреждение, законодатель отказался от формулировки, содержащейся в ст. 7 КоАП РСФСР. Между тем, действующее ранее положение, на наш взгляд, являлось нормативным отражением административной политики, основным направлением которой для правового государства остается приоритет превентивных мер в борьбе с административными правонарушениями.

Таким образом, законодатель рассматривал предупреждение административных правонарушений как общегосударственную проблему, решать которую должны не только уполномоченные на то правоохранительные органы. В соответствии со ст. 7 КоАП РСФСР на государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы возлагалась обязанность разрабатывать и осуществлять мероприятия по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, воспитанию граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения законов. Здесь же определялся координатор этой деятельности – Советы народных депутатов. Фактически координирует на своей территории деятельность всех государственных и общественных органов по предупреждению административных правонарушений местная администрация (теперь – органы местного самоуправления), которая руководит деятельностью подотчетных ей органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями. К сожалению, аналогичная норма отсутствует в КоАП РФ. Здесь сказалась традиционная недооценка предупреждения административных правонарушений, стремление решать проблему борьбы с ними преимущественно путем использования репрессивных мер. Федеральная программа борьбы

с преступностью также разработана без учета всех составляющих структуру современных правонарушений, в которой львиную долю занимают административные проступки.

Особое место в исследуемом основном институте административно- деликтного права занимают нормы, предусматривающие специальные правовые средства предупреждения административных правонарушений. Главным правовым средством превенции этих правонарушений является административное наказание, целью которого является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст.3.1 КоАП РФ). В этом положении аккумулированы нормативные основания общей и специальной превенции административных правонарушений.

Идея предупреждения административных правонарушений пронизывает все производство по делам об этих правонарушениях. В ходе данного производства в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ должны выявляться причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений. Процессуальные нормы закрепляют и формы реагирования субъектов административной юрисдикции на выявленные причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений. Согласно ст. 29.13 КоАП РФ эти органы уполномочены направлять в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления по устранению таких причин и условий. Закон предусматривает и обязанность указанных организаций и их должностных лиц сообщить субъекту административной юрисдикции в течение месяца со дня поступления представления о принятых мерах.

Значителен превентивный потенциал и других норм КоАП РФ, в особенности статей, регулирующих содержание отдельных видов административных наказаний (ст.ст. 3.4 – 3.11, 24.3, 27.7 – 27.10).

Совокупность названных норм образует основной институт административно-деликтного права – предупреждение административных правонарушений. Данный основной институт является нормативной базой деятельности как уполномоченных правоохранительных органов и их должностных лиц, так и всех государственных и общественных органов по предупреждению этих правонарушений. Вместе с тем содержание исследуемого основного института и его реализация далеки от совершенства, их влияние на пред-

упреждение административных правонарушений недостаточно эффективно. В связи с этим необходима обстоятельная разработка как концепции предупреждения административных правонарушений, так и системы правовых средств реализации этой важной правоохранительной задачи.

В юридической литературе проблемам борьбы с административными правонарушениями уделялось определенное внимание. Анализ научных источников показывает, что в основном в них рассматривались правовые аспекты. Между тем этим не исчерпываются проблемы предупреждения административных правонарушений. Актуальным является определение основных направлений этой деятельности, стратегии [9]. Это вызвано в первую очередь тем, что в современных условиях внимание специалистов-практиков и ученых в основном сосредоточено на анализе факторов, связанных с проявлениями организованной преступности и выработке мер борьбы с этими преступлениями. Из их поля зрения выпал блок правонарушений, занимающих в структуре противоправных проявлений доминирующее положение, это различного рода административные правонарушения, которые, с точки зрения общественной безопасности рассматриваются как малозначительные, и собственно, борьба с ними в большинстве случаев носит ведомственный или местный характер. Ее результаты обычно не учитываются при разработке стратегических вопросов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства [10].

Тем не менее, хотелось бы обратить внимание на следующие обстоятельства: а) ежегодно в России к административной ответственности привлекаются десятки миллионов граждан; б) суммарный экономический ущерб от административных деликтов вполне сопоставим с ущербом от многих видов преступлений. Так, например, суммарные потери от мелких хищений измеряются многомиллиардными суммами, а административные правонарушения на потребительском рынке не позволяют получать контролируруемую прибыль, что сокращает налоговые поступления в местный и федеральный бюджеты России [11].

Исследования показывают, что такие административные правонарушения, как проституция, незаконные азартные игры, нарушения правил о валютных операциях, в настоящее время являются прямым проявлением деятельности организованных преступных групп [12].

Между тем до настоящего времени отсутствует приемлемая для анализа и принятия опе-

ративных решений объективная статистика о таких административных деликтах. Требуют совершенствования методики их выявления и прогнозирования.

В юридической литературе сложившееся негативное положение в сфере борьбы с административными правонарушениями объясняется в основном отсутствием должного интереса к проблемам изучения закономерностей, определяющих состояние, структуру и динамику административных правонарушений, их причин и условий [13].

Соглашаясь в принципе с подобным утверждением, следует также увязать эту проблему и с недостаточным вниманием ученых-административистов к разработке основ административно-деликтного права и административной деликтологии, отсутствием соответствующих учебных курсов в учебных заведениях системы МВД России [14].

Не случайно в ходе опроса сотрудников органов внутренних дел установлено, что административные наказания (ст. 3.2 КоАП РФ) ими не рассматриваются в качестве предупредительных мер по недопущению новых правонарушений как самими правонарушителями, так и со стороны других лиц. В этой связи ими не проводится и работа по анализу причин и условий, способствующих совершению административных деликтов.

Исследование показало, что в значительной мере это связано с тем, что проблема причинности, являющаяся составной частью административной деликтологии, не была предметом монографических исследований. Между тем, без изучения причин и условий, способствующих проявлению административной деликтности, невозможно на научной основе разработать мероприятия по организации борьбы с административными правонарушениями не только силами правоохранительной системы с помощью закона, но и приводя в действие экономические, социальные и иные рычаги, которыми общество и государство располагает.

Методологическое значение имеет следующее положение: объяснение самого факта существования правонарушений должно быть увязано с объяснением их основных свойств – количественной и качественной определенности. Это позволит выяснить, почему совершается значительное количество правонарушений с более или менее постоянной структурой [15].

Разумеется, что структура, например, конкретного административного правонарушения может быть проанализирована с разных точек зрения.

Юридический подход характеризует его как деяние, состоящее из четырех элементов: объекта, объективной и субъективной сторон и субъекта. Между тем для административной деликтологии, по нашему мнению, более продуктивен динамичный, генетический подход. При этом можно учитывать не только сами действия, образующие запрещенные законом административные правонарушения, но и предшествующие им события. Таким образом можно подойти к раскрытию не только генезиса противоправного поведения, но и объяснить, почему противоправное поведение по своему генезису отличается от поведения, одобряемого обществом.

В предмет административной деликтологии входит, наконец, предупреждение деликтности. Разумеется, эта проблема тесно связана с другими блоками, составляющими ее предмет. Вместе с тем она как бы завершает все, что связано с наличием деликтности и борьбой с ней.

Проведенное исследование показало, что административная деликтология, как совокупность знаний и представлений об административной деликтности, ее причинах и закономерностях, о мерах по ее нейтрализации и предупреждению, имеет в своем активе хотя пока и незначительные, но все же определенные достижения. Их дальнейшее развитие, по нашему мнению, во многом зависит от того, насколько правильно будет определено место административной деликтологии в системе юридических наук.

Вряд ли можно согласиться с включением административной деликтологии в качестве составной части в общеделиктологическую науку, то есть науку, изучающую закономерности и причины всех противоправных явлений [16]. Недостаточно обоснована, на наш взгляд, идея существования такой синтезированной науки, не имеющей своего четко выраженного предмета. Между тем, признание факта существования такой науки неизбежно влечет за собой согласие с тем, что криминологии, как самостоятельной науки, так много добившейся в изучении причин преступности, не существует.

Административная деликтология тесно связана с наукой административного права. В-первых, основной понятийный аппарат – понятие административного правонарушения, состав проступка и т.д. – разработаны этой наукой; во-вторых, ее рекомендации о совершенствовании деятельности аппарата управления, в том числе органов полиции, способствуют результативности их работы по превенции административной деликтности.

Вместе с тем, те явления и процессы, которые изучает административная деликтология, выходят за рамки предмета административного права. В этой связи является плодотворной научная позиция А. П. Шергина, смысл которой заключается в том, что «даже при расширительном толковании предмета административного права в него не вписываются общественные отношения, возникающие по поводу совершения административных правонарушений. Главное их содержание – это отношения юридической ответственности, а не отношения управленческого характера. Содержание этих отношений, метод реализации, правовые позиции субъектов свидетельствуют о самостоятельной группе деликтных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права» [17].

Анализ научных источников дает основания констатировать, что отечественными учеными-административистами признан факт существования относительно самостоятельного правового и научного феномена – административно-деликтного права [18].

В соответствии со статьей 1.2 КоАП РФ предупреждение административных правонарушений является одной из задач законодательства об административных правонарушениях. Разумеется, что ее решение невозможно без знания закономерностей совершения административных правонарушений. Поэтому проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права, должна обеспечиваться, по нашему мнению, административной деликтологией. Это связано с тем, что их объединяет общий предмет изучения – административное правонарушение.

Вместе с тем, каждая из этих наук рассматривает различные стороны административного правонарушения – правовые, социальные, политические.

В этой связи следует отметить, что административная деликтология исследует не вообще все, что касается нарушений административного законодательства, а определенный круг этой сферы, предусмотренный КоАП РФ.

В качестве аргументации самостоятельности административной деликтологии имеют положения, касающиеся предмета полицейского права [19]. Характерно, что полицейское право представляло собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере только полицейской деятельности, то есть деятельности органов исполнительной власти (должностных

лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц, протекающую вне рамок уголовного и уголовно-исполнительных процессов [20].

Таким образом, уже российскими полицистами выделялись в самостоятельный вид общественные отношения, регулируемые нормами полицейского права. Эти отношения преимущественно возникают в сфере охраны общественного порядка и связаны с его охраной. Субъектами таких отношений являются надзорно-контрольные органы. Применительно к предмету нашего исследования к ним относятся основные службы и подразделения полиции (участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, подразделения по делам несовершеннолетних). Указанные субъекты осуществляют свою деятельность только им присущими формами и методами.

Административная деликтология тесно связана с криминологией, и это очевидно, поскольку последняя выработала богатейший понятийный аппарат, касающийся сферы предупредительной деятельности. Вместе с тем, следует отметить, что предмет их исследований хотя и близок, в то же время имеет различия. Основное разграничение, на наш взгляд, проходит в правовой сфере – административная деликтология изучает четко нормативно обозначенный и достаточно значительный блок социальных явлений, составляющий в совокупности административную деликтность, отличную от преступности по правовым и социальным характеристикам, а также формам и методам предупреждения этих негативных явлений.

Между тем, в научной юридической литературе о содержании административной деликтологии нет единого мнения. С одной стороны, допускается отождествление терминов «предупреждение административных правонарушений» и «профилактика административной деликтности» [21], с другой – не проводится различия между профилактикой и предупреждением конкретных административных проступков [22].

Одни авторы считают профилактику административной деликтности как самостоятельный вид предупреждения правонарушений [23].

По мнению Е.С. Жигарева, этот вид деятельности следует рассматривать как «часть предупредительной работы, направленной на выявление и устранение причин, порождающих правонаруше-

ния, и условий, способствующих их совершению, включающую в себя и систему административно-правовых мер (общих и специальных), применяемых полицией и иными государственными органами и учреждениями, а также общественными организациями к правонарушителям» [24]. Существует и точка зрения, суть которой сводится к изучению единой природы преступлений и административных правонарушений [11].

Как это ни парадоксально, но каждое из приведенных суждений, на наш взгляд, имеет право на существование. Содержание их заключается в решении задач, которые ставит перед собой исследователь. Если рассматриваются вопросы методологии: общие причины и условия правонарушений (экономические, политические, идеологические, правовые, организационные); типология правонарушителей; причины социальных отклонений и т.д., то профилактику административной деликтности можно рассматривать в принципе как самостоятельный вид предупреждения правонарушений.

Поддерживая в принципе позицию В. П. Лозбякова о единой природе преступлений и административных правонарушений, считаем необходимым сделать ряд уточнений методологического характера [11].

В юридической литературе указывалось, что в отличие от наук криминального цикла (криминологии, уголовной политики), проблемы причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, разработки мер по их предупреждению исследованы весьма слабо. Необходимо также иметь в виду, что если для криминологии ряд административных правонарушений известен под названием «фоновых», «сопутствующих», то для административной деликтологии – они предмет самостоятельного изучения в полном объеме.

В этой связи следует согласиться с мнением Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева и В. И. Ремнева о том, что между деликтологией и криминологией нет и не может быть непреодолимой стены. Многие методы, разработанные криминологами, их выводы могут использоваться деликтологами. Иное решение проблемы противоречило бы интересам развития науки [26]. Однако предмет исследования деликтологии, методика решения актуальных проблем носят конкретный специфический характер. С учетом этого можно говорить о взаимодействии и взаимозависимости криминологии и деликтологии. Что же касается причинной связи между адми-

нистративной деликтностью и преступностью, то они, на наш взгляд, ограничиваются лишь преимущественно смежными составами правонарушений. Следует также иметь в виду, что систематичность поведения в механизмах перерастания административных проступков в преступление не является фатальной.

Проведенный анализ и сделанные на его основе выводы позволяют обозначить ряд методических замечаний по содержанию терминов, обозначающих предупреждение административных правонарушений.

Предупредительная функция в криминологической литературе обозначается различными терминами: «профилактика», «предупреждение», «предотвращение», «пресечение», относительно содержания и взаимосвязи которых высказаны самые различные мнения [27].

Терминологическая несогласованность и противоречивые интерпретации основных понятий в теории предупреждения преступности усугублялись введением все новых и новых терминов: «социальная профилактика», «криминологическая профилактика», «общая и частная превенция», «специальное криминологическое предупреждение», «само-профилактика» и т.д. Такое положение затрудняло использование новой информации не только практическими работниками, но и учеными-криминологами. Поэтому упорядочение и систематизация понятийно-терминологического аппарата в теории предупреждения преступлений и правонарушений является одной из наиболее важных задач как криминологии, так и деликтологии.

В этой связи мы выделяем два направления исследования: анализ логического процесса образования понятий, включающий раскрытие смыслового содержания соответствующих терминов, и изучение содержания и сущности явлений действительности, отражаемых в данных понятиях. Важнейшей предпосылкой решения данной задачи является краткое рассмотрение процесса формирования некоторых основных понятий в теории предупреждения преступности.

Интенсивное развитие криминологии, отмеченное в 60-е годы минувшего века, позволило наметить некоторые подходы к формированию понятийного аппарата предупреждения преступности. Один из таких подходов был предложен А. А. Герцензоном, который, рассматривая предупреждение преступлений в широком смысле, признавал, «... что оно предполагает осуществление целой системы государственных и общественных мер,

мер воспитательного, культурного, экономического характера, сочетающихся в необходимых случаях с мерами принуждения (уголовного наказания, административного и дисциплинарного взыскания)» [28]. Подобный подход получил широкое распространение и в последующие годы [29].

Следует отметить, что в юридической литературе отдельными авторами предпринимались попытки по упорядочению формулировок и терминов, обозначающих предупредительную функцию [30].

Анализ имеющихся точек зрения позволяет констатировать, что, несмотря на некоторые разночтения в терминологии, объединяющим, на наш взгляд, является то, что предупредительная деятельность представляется как динамично развивающийся процесс познания действительности.

Можно согласиться с мнением авторов, по которому понятия «предупреждение правонарушений» и «профилактика правонарушений» используются как равнозначные. И эта деятельность осуществляется на таких стадиях антиобщественного поведения конкретных лиц, как аморальные поступки, дисциплинарные, административные, гражданско-правовые правонарушения, а также при обнаружении умысла на совершение преступления [31]. Например, в четырехтомном словаре русского языка термин «предупредить» означает «заблаговременно устранить то, что угрожает, помешать осуществиться чему-либо».

Близким по смыслу к термину «предупреждение» является термин «профилактика». Большая советская энциклопедия дает такое ее определение: «Совокупность мероприятий по предупреждению заболеваний, предотвращение неполадок механизмов и т.п.». Подобным образом выделяя наиболее существенный признак – «совокупность предупредительных мероприятий», определяется профилактика в словарях иностранных слов и других лингвистических изданиях.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что профилактику административных деликтов можно рассматривать как самостоятельное звено, не входящее в предмет криминологии. И если такая деятельность направлена на предупреждение правонарушений, то содержание этой деятельности полностью охватывается профилактикой (предупреждением) административных деликтов.

В этой связи представляется важным отметить позицию Е. В. Додина, который считает, что сформулированная в законе задача устранения в ходе административной юрисдикционной дея-

тельности причин административных проступков вполне реальна, если изолированно оценивать причины административной деликтности, отличающиеся от причин преступности [32].

Вместе с тем в дальнейшем Е. В. Додин уточняет свою позицию: «Административная деликтология, как и криминология, имеет своим предметом общественные явления, вызванные противоправным поведением. Эти явления перекрещиваются либо соприкасаются, порождены порой одними и теми же причинами, поэтому и методы их изучения совпадают, либо очень близки» [33].

Таким образом, Е. В. Додин учитывает взаимосвязанность многих форм противоправного поведения, профилактика которых, по его мнению, имеет единую первооснову и должна основываться на единых подходах.

Аналогичной позиции придерживаются и другие исследователи [34].

Не отрицая верности общего подхода к исследованию причин противоправного поведения, вместе с тем сделаем оговорку, что, когда речь идет об административной деликтологии, то следует иметь в виду причины поведения, нормативно обусловленные конкретными нормами КоАП РФ.

Анализ приведенных точек зрения и существующей практики предупреждения административных правонарушений позволяет нам выделить следующие составляющие предмета административной деликтности:

1. Первая связана с тем, что ее предмет составляет не все, что касается вообще нарушений административного законодательства, а четко нормативный обособленный блок правонарушающего поведения, определенный действующим КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации (нормативный аспект), который является предметом изучения науки административно-деликтного права.
2. Вторая составляющая связана с исследованиями причин и условий совершения административных правонарушений, личности деликвентов и разработкой методик изучения динамики, структуры и состояния административной деликтности, а также форм и методов профилактики административных правонарушений (социальный аспект), являющихся предметом изучения науки административной деликтологии.
3. Содержание третьего блока исследования административной деликтологии определяется тем, что административные правонаруше-

ния (деликтность) являются деструктивным явлением российского общества (ежегодно органами внутренних дел привлекается к административной ответственности десятки миллионов граждан) и государство не может не реагировать соответствующим образом на их сокращение (политический аспект), что должно стать одной из основных задач науки административной политики.

Таким образом, приемлемое научное обеспечение административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и других субъектов административной юрисдикции возможно при использовании потенциала всех административно-деликтологических наук: административно-деликтного права, административной деликтологии и административной политики [35].

Административная деликтология, как новое направление исследования административной деликтности в четко нормативной обособленной сфере (КоАП РФ), призвана исследовать:

- а) динамику и структуру административных правонарушений на территории района города, города, области, края, автономного округа, республики и в целом по России;
- б) причины административной деликтности как явления в целом, так и составляющих ее частей, а также условий, способствующих совершению конкретных административных правонарушений;
- в) личность деликвентов, совершивших административные правонарушения;
- г) содержание и направленность мер по предупреждению административных правонарушений.

Изучение статистики для деликтологии имеет важное значение, поскольку при определенных моментах (длительности получения информации) количественные показатели характеризуют качественную природу предупредительного процесса. Так, например, по данным некоторых исследований, масштабы регистрируемых в России административных правонарушений свидетельствуют о тенденциях их роста. При наличии достоверной статистической информации можно прогнозировать тенденции административной деликтности в целом, отдельных ее видов, географии распространения. Административная деликтология призвана также дать прогноз эффективности использования соответствующих форм и методов профилактики. Но следует иметь в виду, что статистические данные сами по себе не могут

в полной мере раскрыть сущность явлений. Объяснение качественных свойств различных фактов, вызывающих совершение административных правонарушений, предполагает обращение к изучению как общих причин и условий, способствующих совершению административных деликтов, так и причин конкретных правонарушений, условий, способствовавших им.

Важную роль в механизме противоправного поведения занимает личность правонарушителя. Поэтому выявление субъективной детерминации административно-деликтного поведения конкретного правонарушителя необходимо рассматривать в связи с причинами и условиями правонарушений.

Важным направлением административной деликтологии следует считать и разработку рекомендаций, направленных на предупреждение административных правонарушений, повышение эффективности борьбы с ними. Причем дифференциация различных направлений профилактики должна обуславливаться особенностями объекта воздействия. На наш взгляд, в этом процессе стержневой основой должна стать проблема раннего предупреждения. Его содержание состоит в осуществлении профилактического воздействия на первых, сравнительно ранних, этапах возникновения и функционирования деликтологических факторов, включая и деликтологические черты личности.

Выделение стадий раннего предупреждения имеет, по нашему мнению, объективные предпосылки. Ими являются: реальные различия в степени криминогенности негативных явлений, коренящихся в личности, а также различных сферах социальной жизни, могущих в определенных условиях повлечь совершение административных правонарушений и преступлений; воздействие на относительно слабо развитые деликтологические факторы может дать более быстрые результаты; оно требует меньших усилий и по своей природе является более щадящим для личности и социальной группы; предупредительный характер раннего воздействия зачастую является более выраженным.

Надо иметь в виду, что раннее предупреждение связано и с собственными, лишь ему присущими, трудностями. При его осуществлении осложняются вопросы правовой регламентации профилактических мер, ибо эти меры труднее связать с поведением деликтной личности или недостатками в конкретной области. Сложнее решаются вопросы распознавания деликтологических

черт и явлений. Возникают психологические трудности установления контактов с деликтной личностью и обеспечение ее благожелательного отношения к ранней профилактике. Наконец, сложнее определить рациональность и эффективность расходования сил и средств на проведение ранних профилактических мероприятий, ибо их результаты интегрируются в действии многих социальных процессов и мероприятий.

В этой связи возникает задача дальнейшей разработки правовой регламентации деликтологии, ее организационных начал и места в системе профилактики, исследования тактических, психологических и иных аспектов осуществления предупредительных мер, определения эффективности и решения иных вопросов, тесно связанных с проблемой раннего распознавания деликтологических факторов [36].

Административная деликтология должна основываться на следующих общих началах: соблюдении конституционных прав личности; ответственности принимаемых административных мер уровню состояния и содержания деликтологических факторов; научной обоснованности предупредительного воздействия; профессионализме и компетенции субъектов административной юрисдикции; широком участии общественности.

Анализ кодификаций административно-деликтного законодательства (1984г. и 2002г.) свидетельствует в пользу разработки проблемы административной деликтологии, поскольку обозначился самостоятельный предмет такого изучения. Общеизвестно, что любая наука возникает лишь тогда, когда объективно и субъективно из всеобщей связи явлений действительности может быть выделен ее собственный, относительно самостоятельный предмет. Это в полной мере относится и к административной деликтологии, предметом изучения которой является административная деликтность.

Общеизвестно, что в науковедении центральным звеном является разрешение проблемы, связанной с более или менее точным ее наименованием. В нашем случае, как выше указывалось, это можно назвать учением об административной деликтологии.

Таким образом, административно-деликтологический аспект включает комплекс мер, направленных на устранение деликтологических факторов, коренящихся как в личности, так и вне ее, то есть охватывает меры общей и индивидуальной профилактики.

Библиография:

1. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / 2-е изд.-М.: Аванта+, 2001. С. 93.
2. Мирская Е.З. Механизм восприятия и оценки нового знания в науке // Вопросы философии. 1977. № 12. С. 50.
3. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика. М., 1980. С. 20.
4. Шергин А.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: проблемы научного обеспечения. М., 2000. С. 92.
5. Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 67.
6. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
7. Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. М., 1976 и др.
8. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.
9. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 60.
10. Зубов И.Н. О влиянии результатов борьбы с некоторыми видами административных правонарушений на криминальную обстановку и общественно-политическую ситуацию в России // Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России. М., 1994. С. 43.
11. Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1996. С. 7.
12. Зинченко Е.Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1993.
13. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. – М., 1976. С. 84.
14. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии. М. 1979.
15. Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 7.
16. Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск. 1995. С. 111.
17. Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб. Т.1. Введение и Часть I. Полиция безопасности. 1874. С. 1.
18. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 410.
19. Колпаков В.К. К истории возникновения и развития общественных начал в управлении административной деликтности // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 174.
20. Мельник Н.Г. Причины и профилактика административно наказуемых нарушений паспортной системы // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 134.
21. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 6.
22. Жигарев Е.С. К вопросу о профилактике административных проступков // Проблемы профилактики правонарушений в развитии социалистическом обществе. М., 1982. С. 85.
23. Лазарев Б.М., Лунев А.Е. Основы законодательства об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1981. № 4. С. 25.
24. Аванесов Г.А. Криминология. Прогностика. Управление. Горький, 1975. С. 102.
25. Герцензон А.А. Теоретические предпосылки изучения преступности // Вопросы методики изучения и предупреждения преступлений. М., 1962. С. 512.
26. Игошев К.Е.; Устинов В.С. Введение в курс профилактики правонарушений. Горький, 1973 С. 197.
27. Лекарь А.Г. Основные проблемы теории и практики предотвращения преступлений органами охраны общественного порядка // Труды Высшей школы МООП СССР. М., 1968. Вып. 21. С. 12
28. Миньковский Г.М., Арзуманян Т.М. и др. Предупреждение преступлений. М., 1962. С. 19.
29. Додин Е.В. Методика изучения причин административных правонарушений // Советское государство и право. 1983, № 11. С. 30.
30. Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 36.
31. Остапенко А.И. Административная деликтность в области охраны общественного порядка и ее профилактика органами внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Киев, 1983. С. 14.
32. Шергин А.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: проблемы научного обеспечения // Материалы научно-практической конференции 10 апреля 2000 г. – М., 2000. С. 93.
33. Гензюк Э.Е. Административная деликтология: Дис... д-ра. юрид. наук. М., 2002. С.29.
34. Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об основании административной ответственности в российском праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html
35. Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах // Полицейская деятельность. – 2015. – 1. – С. 24 – 34. DOI: 10.7256/2222-1964.2015.1.14255.
36. Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П. К вопросу о причинах и условиях административной деликтности // Административное и муниципальное право. – 2015. – 2. – С. 152 – 159. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.2.14281.
37. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2013. – 6. – С. 624 – 630. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.5.
38. Куракин А.В., Бадулин А.Д., Трегубова Е.В. Административная ответственность за правонарушения на рынке алкоголя и роль полиции в ее реализации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 28 – 74. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10151. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10151.html

References (transliterated):

1. Kerimov D.A. Metodologiya prava (predmet, funktsii, problemy filosofii prava) / 2-e izd.-M.: Avanta+, 2001. S. 93.
2. Mirskaya E.Z. Mekhanizm vospriyatiya i otsenki novogo znaniya v nauke // Voprosy filosofii. 1977. № 12. S. 50.
3. Avanesov G.A. Kriminologiya i sotsial'naya profilaktika. M., 1980. S. 20.
4. Shergin A.P. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del: problemy nauchnogo obespecheniya. M., 2000. S. 92.
5. Osnovnye instituty administrativno-deliktnogo prava / Pod red. A.P. Shergina. M., 1999. S. 67.
6. Shergin A.P. Administrativnaya yurisdiksiya. M., 1979.
7. Popov L.L. Effektivnost' administrativno-pravovykh sanktsii v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka. M., 1976 i dr.
8. Koval' L.V. Administrativno-deliktnoe otnoshenie. Kiev, 1979.
9. Shergin A.P. Problemy administrativno-deliktnogo prava // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 8-9. S. 60.
10. Zubov I.N. O vliyaniy rezul'tatov bor'by s nekotorymi vidami administrativnykh pravonarushenii na kriminal'nyu obstanovku i obshchestvenno-politicheskuyu situatsiyu v Rossii // Bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva i spetssluzhby Rossii. M., 1994. S. 43.
11. Lozbyakov V.P. Kriminologiya i administrativnaya yurisdiksiya militsii. M., 1996. S. 7.
12. Zinchenko E.Yu. Administrativno-pravovaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del po bor'be s pravonarusheniyami korystnoi napravlenosti: Avtoref. diss... kand. yurid. nauk. M., 1993.
13. Kudryavtsev V.N. Prichiny pravonarushenii. – M., 1976. S. 84.
14. Remnev V.I. Aktual'nye voprosy administrativnoi deliktologii. M. 1979.
15. Osnovnye instituty administrativno-deliktnogo prava / Pod red. A.P. Shergina. M., 1999. S. 7.
16. Bel'skii K.S. Fenomenologiya administrativnogo prava. – Smolensk. 1995. S. 111.
17. Andreevskii I.E. Politseiskoe pravo. SPb. T.1. Vvedenie i Chast' I. Politsiya bezopasnosti. 1874. S. 1.
18. Solovei Yu.P. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti militsii v Rossiiskoi Federatsii. Omsk, 1993. S. 410.
19. Kolpakov V.K. K istorii vozniknoveniya i razvitiya obshchestvennykh nachal v upravlenii administrativnoi deliktosti // Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii. Kiev, 1984. S. 174.
20. Mel'nik N.G. Prichiny i profilaktika administrativno nakazuemykh narushenii pasportnoi sistemy // Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii. Kiev, 1984. S. 134.
21. Remnev V.I. Aktual'nye voprosy administrativnoi deliktologii v sovremennyi period // Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii. Kiev, 1984. S. 6.
22. Zhigarev E.S. K voprosu o profilaktike administrativnykh prostupkov // Problemy profilaktiki pravonarushenii v razvitom sotsialisticheskom obshchestve. M., 1982. S. 85.
23. Lazarev B.M., Lunev A.E. Osnovy zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1981. № 4. S. 25.
24. Avanesov G.A. Kriminologiya. Prognostika. Upravlenie. Gor'kii, 1975. S. 102.
25. Gertsenzon A.A. Teoreticheskie predposylki izucheniya prestupnosti // Voprosy metodiki izucheniya i preduprezhdeniya prestuplenii. M., 1962. S. 512.
26. Igoshev K.E.; Ustinov V.S. Vvedenie v kurs profilaktiki pravonarushenii. Gor'kii, 1973 S. 197.
27. Lekar' A.G. Osnovnye problemy teorii i praktiki predotvrashcheniya prestuplenii organami okhrany obshchestvennogo poryadka // Trudy Vysshei shkoly MOOP SSSR. M., 1968. Vyp. 21. S. 12
28. Min'kovskii G.M., Arzumanyan T.M. i dr. Preduprezhdenie prestuplenii. M., 1962. S. 19.
29. Dodin E.V. Metodika izucheniya prichin administrativnykh pravonarushenii // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1983, № 11. S. 30.
30. Dodin E.V. Administrativnaya deliktologiya v sisteme yuridicheskoi nauki // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1991. № 12. S. 36.
31. Ostapenko A.I. Administrativnaya deliktost' v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka i ee profilaktika organami vnutrennikh del: Avtoref. dis... kand. yurid. nauk. Kiev, 1983. S. 14.
32. Shergin A.P. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del: problemy nauchnogo obespecheniya // Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii 10 aprelya 2000 g. – M., 2000. S. 93.
33. Genzyuk E.E. Administrativnaya deliktologiya: Dis... d-ra. yurid. nauk. M., 2002. S.29.
34. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. K voprosu ob osnovanii administrativnoi otvetstvennosti v rossiiskom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html
35. Kurakin A.V., Kostennikov M.V., Myshlyaev N.P. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti politsii po profilaktiki pravonarushenii v zarubezhnykh gosudarstvakh // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2015. – 1. – С. 24 – 34. DOI: 10.7256/2222-1964.2015.1.14255.
36. Kurakin A.V., Kostennikov M.V., Myshlyaev N.P. K voprosu o prichinakh i usloviyakh administrativnoi deliktosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 2. – С. 152 – 159. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.2.14281.
37. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 6. – С. 624 – 630. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.5.
38. Kurakin A.V., Badulin A.D., Tregubova E.V. Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya na rynke alkogolya i rol' politsii v ee realizatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 10. – С. 28 – 74. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10151. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10151.html