

О КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

ON THE COORDINATION OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES FOR THE PREVENTION AND REDEMPTION OF OFFENSES

**Zh. Borodina
N. Medvedeva**

Summary. The article is devoted to topical issues of coordinating the activities of public authorities in the prevention and prevention of offenses. The analysis of the ways of organizing coordination bodies in St. Petersburg and the Leningrad region in the field under study is carried out. Attention is focused on the issues on the agenda of the coordination meetings on crime prevention, as well as the bodies carrying out this activity. The indicators of the crime rate in the specified subjects of the Russian Federation are reflected. As an element of the article that has signs of scientific novelty, the authors proposed to identify the Prosecutor's Office of the Russian Federation as the sole coordinator of work on the prevention and prevention of offenses and crimes. The purpose of this study is to analyze the existing ways of coordinating the prevention and prevention of offenses in order to eliminate disagreements and legal uncertainty in this matter.

Keywords: coordination, prevention, prevention of offenses, commission, coordination meeting, working group.

Бородина Жанна Викторовна

начальник юридического подразделения,
Октябрьская дирекция инфраструктуры —
структурное подразделение Центральной дирекции
инфраструктуры — филиала ОАО «РЖД»,
Санкт-Петербург
borodinajanna@mail.ru

Медведева Надежда Васильевна

кандидат экономических наук, доцент,
Северо-Западный институт управления РАНХиГС,
Санкт-Петербург
medvedeva-nv@ranepa.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам координации деятельности органов публичной власти по профилактике и предупреждению правонарушений. Проведен анализ способов организации координационных органов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области в исследуемой сфере. Акцентируется внимание на вопросах, составляющих повестку координационных совещаний по профилактике правонарушений, а также органах, осуществляющих данную деятельность. Отражены показатели уровня преступности в указанных субъектах Российской Федерации. В качестве элемента статьи, имеющего признаки научной новизны, авторами предложено определить прокуратуру Российской Федерации в качестве единственного координатора работы по профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений.

Целью настоящего исследования является анализ существующих способов осуществления координации профилактики и предупреждения правонарушений в целях устранения разногласий и правовой неопределенности в данном вопросе.

Ключевые слова: координация, профилактика, предупреждение правонарушений, комиссия, координационное совещание, рабочая группа.

Введение

Под легальной дефиницией понятия «правонарушение» законодатель предлагает понимать преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность¹. В юридической литературе по вопросу дефиниции понятий «профилактика»

и «предупреждение» правонарушений высказываются различные мнения. Титушкина Е.Ю. и Иванов С.С. полагают, что сущность формулировок «предупреждение» и «профилактика» являются родственными понятиями и преследуют одну цель — не допускать совершения правонарушений [21]. Гулягин А.Ю. и Богданова Т.В. полагают, что данные понятия тождественны [5]. Мы исходим из единства сущности указанных терминов, поскольку и «профилактика», и «предупреждение» служат одной цели — исключению самого факта совершения правонарушений путем оказания воспитательного воздействия на лиц для недопущения совершения ими антиобщественного поведения.

¹ См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

Координация деятельности включена в систему профилактики правонарушений и реализуется путем создания межведомственных, ведомственных и региональных координационных органов².

В частности, в 2008 году создана Правительственная комиссия по профилактике правонарушений, полями взаимодействия которой являются:

- информирование Правительства Российской Федерации о принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Российской Федерации мерах по устранению причин и условий совершения правонарушений;
- информирование руководителей федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Российской Федерации о необходимости принятия мер по устранению выявленных недостатков;
- осуществление взаимодействия с общественными объединениями и иными организациями при решении проблем профилактики правонарушений³.

В целях совершенствования деятельности по обеспечению правопорядка используется такой способ взаимодействия, как координационное совещание, задачами которого являются:

- a) обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;
- b) анализ эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;
- c) разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации;
- d) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного са-

² См. п. 3 ст. 2, п. 3 ст. 8. Ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

³ См. п. 3 Положения о Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2008 № 216 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 14. Ст. 1410.

моуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации. (Такие координационные совещания не подменяют координационные совещания руководителей правоохранительных органов, антинаркотические и антитеррористические комиссии, а также не затрагивают в оперативно-разыскную и уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность)⁴.

Вопросы эффективности координации деятельности органов публичной власти, в том числе правоохранительных органов по профилактике и предупреждению правонарушений являлись предметами множественных исследований, в том числе Бородиной Ж.В. [3, С. 437–450], Винокурова А.Ю. [4, С. 620–626], Гулягина А.Ю., Богдановой Т.В. [5, С. 49–53], Карицкой А.А. [12, С. 148–160], Нижник А.О. [15, С. 75–78], Семьяновой Л.В. [20, С. 21–25] и других.

Авторами статьи выявлена неполнота правовой регламентации механизмов координации и методик их осуществления, а также выявлено дублирование органов, осуществляющих координацию профилактики и предупреждения правонарушений. Данные вопросы не разрешены на протяжении многих лет, что актуализирует научный поиск подходов к их решению.

Методологию статьи составляет междисциплинарный подход, основанный на взаимосвязи координационной парадигмы развития и общей теории профилактики, концептуально-методологический, формально-юридический и функциональный методы.

Координация профилактики правонарушений в Санкт-Петербурге и Ленинградской области

В Санкт-Петербурге координацию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных и иных органов, организаций, предприятий и учреждений различных форм собственности и граждан по профилактике правонарушений осуществляет Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности. Способом взаимодействия выступает работа в рамках постоянно действующей Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Санкт-Петербурга.

⁴ См. п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6656.

Полями взаимодействия данной комиссии являются:

- координация деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных и иных органов, организаций, предприятий и учреждений различных форм собственности, граждан по профилактике правонарушений;
- подготовка предложений и рекомендаций, участие в подготовке законов и иных нормативных правовых актов с учетом приоритетных направлений деятельности по профилактике правонарушений;
- внесение на рассмотрение Правительства Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга предложений по комплексу мер по профилактике правонарушений;
- взаимодействие в установленном порядке в пределах своей компетенции с органами и организациями по приоритетным направлениям деятельности по профилактике правонарушений⁵.

По итогам 2024 года в Санкт-Петербурге отмечено ухудшение ситуации с преступностью в целом. Наибольший рост числа зарегистрированных преступлений в сравнении с 2023 годом зафиксирован в Колпинском (+17,7 %), Адмиралтейском (+12,2 %) и Кировском (+10,8 %) районах. Общая раскрываемость преступлений в Санкт-Петербурге снизилась на 2,2 процентных пункта и составила 39,1 %. За год раскрыто 24 584 преступлений⁶. В 2024 году профилактических визитов на предприятия Санкт-Петербурга было совершено в девять раз больше, чем плановых и внеплановых проверок⁷.

Для сравнения рассмотрим вопросы координации деятельности на примере Ленинградской области. В данном субъекте Российской Федерации координирующий орган в сфере профилактики правонарушений образо-

ван на базе Комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области⁸, полями взаимодействия которой является координация деятельности исполнительных органов Ленинградской области, участвующих в профилактике правонарушений⁹.

Уполномоченным исполнительным органом Ленинградской области, ответственным за формирование официальных статистических данных и обобщенных результатов мониторинга в сфере профилактики правонарушений, определен Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области¹⁰.

В августе 2024 года произошли изменения в организации деятельности комиссии по профилактике правонарушений: число заседаний комиссии было сокращено до 2 раз в год; координационная роль комиссии изменилась с прикладной на практически значимую; рекомендательный характер решений комиссии заменен на обязательный; расширен формат работы комиссии (очный, заочный, видеоконференция); конкретизированы задачи её рабочих органов (рабочих групп), такие как:

- разработка конкретных адресных программ, расчет используемых сил и средств, необходимых для реализации профилактических мероприятий;
- обеспечение участия органов и учреждений системы профилактики в реализации профилактических мероприятий;

⁸ См. Постановление Губернатора Ленинградской области «Об образовании комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области» от 23.12.2016 № 96-пг. [Электронный ресурс]. URL: <https://npa.lenobl.ru/docs/governor/view/45876/> (дата обращения: 23.04.2025).

⁹ В состав Комиссии входят представители: ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГУ МЧС России по Ленинградской области; ГУ Росгвардии по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГУЗ «Ленинградский областной наркологический диспансер» (подведомственного Комитету по здравоохранению Ленинградской области); Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области; Комитета по культуре и туризму Ленинградской области; Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области; Комитета по молодежной политике Ленинградской области; Комитета по печати Ленинградской области; Комитета по социальной защите населения Ленинградской области; Комитета по труду и занятости населения Ленинградской области; Комитета по физической культуре и спорту Ленинградской области; Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области; Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области; УТ МВД России по Северо-Западному федеральному округу; УФСИН по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

¹⁰ См. 4 постановления Правительства Ленинградской области от 29.11.2017 № 501 «О мерах по реализации отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.12.2017.

⁵ См. Положение о Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 07.09.2007 № 1129. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=131190179&backlink=1&nd=131032852&rdk=0&refoid=131190198> (дата обращения: 22.04.2025).

⁶ Правопорядок и общественная безопасность в Санкт-Петербурге. Аналитическая справка по итогам 2024 года. Сайт Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности. [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/koordinaciya-raboty-po-profilaktike-prestupnosti/> (дата обращения: 22.04.2025).

⁷ В Петербурге подвели итоги работы по реформированию контрольно-надзорной деятельности в сфере бизнеса. Сайт АО «ГАП». 26.02.2025. [Электронный ресурс]. URL: <https://tvspb.ru/news/2025/02/26/v-peterburge-podveli-itogi-raboty-po-reformirovaniyu-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-sfere-biznesa> (дата обращения: 22.04.2025).

— выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений¹¹.

Предупреждение правонарушений в Ленинградской области включает в себя сложную, многоуровневую систему мер по удержанию от противоправных действий граждан, в том числе тех лиц, чей образ жизни и поведение указывают на высокую вероятность таких проявлений. Одной из форм профилактики и предупреждения правонарушений являются меры административного воздействия, реализуемые в рамках действующего административного законодательства¹². Продолжает отмечаться слабая профилактическая роль административных комиссий Ленинградской области в части устранения причин и условий совершения правонарушений. За последние 12 лет зарегистрирован самый высокий уровень повторной преступности.

Проблема поддержания правопорядка и профилактики правонарушений силами полиции для Ленинградской области является особо значимой и в силу того, что область является единственным субъектом Российской Федерации, который не имеет отдельного территориального органа Министерства внутренних дел (Санкт-Петербург и Ленинградскую область обслуживает одно управление)¹³.

Данную проблему было предложено решить путем создания муниципальной милиции как нового правоохранительного института, способного приблизить правоохранительную деятельность к потребностям граждан¹⁴,

¹¹ Постановление Губернатора Ленинградской области от 27.08.2024 № 59-пг «О внесении изменений в постановление Губернатора Ленинградской области от 23 декабря 2016 года № 96-пг «Об образовании комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 02.09.2024.

¹² Областной закон Ленинградской области «Об административных правонарушениях» от 02.07.2003 № 47-оз, Областной закон Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» от 13.10.2006 № 116-оз, Постановление Правительства Ленинградской области от 07.08.2009 № 256 «Об образовании административной комиссии Ленинградской области» и муниципальных правовых актов. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/891815508> (дата обращения: 23.04.2025).

¹³ Результаты мониторинга в сфере профилактики правонарушений на территории Ленинградской области в 2023 году. Сайт Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области. [Электронный ресурс]. URL: https://kpb.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2024/05/02/2023_%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf (дата обращения: 23.04.2025).

¹⁴ См. Пояснительную записку к проекту № 385-7 федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (дата обращения: 23.04.2025).

однако данный институт не был создан. Альтернативой явилось внедрение аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»¹⁵. Ленинградская область входит в список пилотных субъектов Российской Федерации, которые участвуют в проведении опытной эксплуатации автоматизированной информационной системы в сфере защиты прав несовершеннолетних и профилактики их антиобщественного и противоправного поведения («Профилактика»). В 2024 году в деревне Верхние Осельки, поселке Янино, городе Мурино и поселке Бугры Всеволожского муниципального района Ленинградской области была введена в действие система мониторинга оперативной обстановки «Профилактика-ЧП», согласно которой при осложнении оперативной обстановки предоставляется право координационным органам в сфере профилактики правонарушений на любом уровне обеспечить выбор и оперативное введение в действие мер комплексного и узкоспециализированного характера.

Исследователи Пятов А.А., Дмитрик Н.А. и Добролюбова Е.И. отмечают, что формирование цифрового подхода [17], рассматривающего инструменты управления по результатам в симбиозе «нового государственного менеджмента» (New Public Management)¹⁶ с новыми информационными технологиями [7], может служить основой для развития принципов управления, ориентированного на результат. Эту основу составляет использование больших данных о достигаемых результатах в оперативном режиме, использование искусственного интеллекта, позволяющего обрабатывать тысячи параметров для принятия оперативных решений [8].

¹⁵ Целью построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» является повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания за счет существенного улучшения координации деятельности сил и служб, ответственных за решение этих задач, путем внедрения на базе муниципальных образований (в соответствии с едиными функциональными и технологическими стандартами) комплексной информационной системы, обеспечивающей прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз, а также контроль устранения последствий чрезвычайных ситуаций и правонарушений с интеграцией под ее управлением действий информационно-управляющих подсистем дежурных, диспетчерских, муниципальных служб для их оперативного взаимодействия в интересах муниципального образования (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 50. Ст. 7220).

¹⁶ Суть социально-политического движения «Новый государственный менеджмент» (New Public Management) как противопоставления традиционному государственному управлению (Public Administration) заключается в переносе на государственные учреждения, предоставляющие гражданам общественные или социально значимые блага, принципов управления коммерческими организациями.

Зонами взаимодействия координационных органов в сфере профилактики правонарушений являются:

- выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений (в том числе наркомании, токсикомании, алкоголизма, табакокурения, маргинального образа жизни, антиобщественного поведения);
- формирование правового гражданского общества, основанного на принципах правовой грамотности, взаимоуважения, терпимости и добрососедских отношений;
- взаимодействие субъектов профилактики правонарушений с руководителями трудовых коллективов, педагогами, психологами, врачами-наркологами, членами общественных формирований Ленинградской области, участвующими в охране общественного порядка и иными институтами гражданского общества¹⁷.

Помимо прочего, на территории Ленинградской области действует и Межведомственная рабочая группа по профилактике преступности, созданная при прокуратуре Ленинградской области, которая осуществляет обмен информацией по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактике правонарушений; анализ и внедрение новых форм и методов работы по предупреждению преступности; проведение совместных мероприятий¹⁸.

Координацию контрольной (надзорной) деятельности осуществляет Сектор координации контрольной (надзорной) деятельности Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области, полями взаимодействия которого являются:

- обеспечение координацию деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления Ленинградской области, упол-

номоченных на осуществление муниципального контроля, по осуществлению и совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Ленинградской области и реализации норм Федерального закона № 248-ФЗ¹⁹;

- осуществление методического обеспечения деятельности региональных контрольных (надзорных) органов и муниципальных органов контроля по вопросам регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- осуществление мониторинга эффективности деятельности региональных контрольных (надзорных) органов и муниципальных органов контроля с целью методической поддержки процессов совершенствования контрольной (надзорной) деятельности;
- обеспечение функционирования межведомственной рабочей группы по вопросам реализации Федерального закона № 248-ФЗ исполнительными органами Ленинградской области и органами местного самоуправления.

На основании вышеизложенного, приходим к выводу, что в рассматриваемых субъектах Российской Федерации отсутствует единый подход к созданию, формированию и организации деятельности координационных органов, а также определению их полномочий и порядка деятельности в области профилактики правонарушений.

Особое место прокуратуры в системе координации

Помимо прочего, координационные органы в сфере профилактики правонарушений могут создавать ведомственные координационные органы, в частности прокуратура Российской Федерации.

Исследователь Винокуров А.Ю. полагает, что данная юридическая норма является некорректной, поскольку при координации усилий органов прокуратуры характер такого сотрудничества должен быть межведомственным, а при координации усилий по профилактике правонарушений внутри прокурорской системы следует говорить не об органах, а о рабочих группах внутри конкретного органа прокуратуры [4].

Рябцев В.П., Алексеев А.И., Бессарабов В.Г. полагают, что правовое регулирование и содержание координирующей функции прокуратуры нуждаются в изменениях, поскольку в настоящее время закон возлагает на прокуратуру координацию деятельности только правоохранительных органов по борьбе с преступностью

¹⁷ Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 27.08.2024 № 590-рг «О порядке введения в действие на территории Ленинградской области комплексных межведомственных профилактических мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и (или) иных правонарушений, «Профилактика-ЧП». [Электронный ресурс]. URL: <https://kpb.lenobl.ru/ru/deiatelnost/profilaktika-pravonarushenii/normativno-pravovaya-baza-v-sfere-profilaktiki-pravonarushenij/> (дата обращения: 23.04.2025).

¹⁸ Межведомственная рабочая группа образована совместным приказом Прокуратуры Ленинградской области, ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области от 02.08.2013 № 74/508/253/15. [Электронный ресурс]. URL: https://пра47.ru/media/old_data/docs/safety/1378236483prikaz____15_ot_02.08.2013.pdf (дата обращения: 23.04.2025).

¹⁹ См. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

[19]. Межведомственная координация осуществляется прокуратурой путем тесного взаимодействия со всеми участниками правоохранительной системы, анализом статистических данных и оперативных сведений [5]. Такая координация осуществляется путем проведения координационных совещаний, организации рабочих групп²⁰.

Способами координация такой деятельности являются:

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности²¹.

В частности, координирующая роль прокуратуры по противодействию правонарушениям при реализации национальных проектов [18] реализуется путем организации надзора, координации и контроля деятельности прокуроров по каждому национальному проекту²².

Одной из основных форм взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления является информационное взаимодействие по вопросам состояния законности, борьбы с преступностью и правонарушениями, предупреждения преступлений [20].

Разделяем мнение Курышевой Н.С. о том, что эффективность предупредительной деятельности во многом зависит от совместной согласованной работы субъектов профилактики, где центральное место занимает прокуратура Российской Федерации [13].

Наряду с исполнительными органами субъектов Российской Федерации, прокуратура также наделена полномочиями по координации деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации²³. Такая координация заключается, в основном, в организационно-рекомендательных действиях, таких как: рассмотрение проектов ежегодных плановых проверок, согласование проведения внеплановых проверок [15].

Также в законодательстве предусмотрено, что при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора)²⁴.

С 01.01.2015 проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения могут проводиться органами государственного контроля (надзора) совместно и только на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного в органах прокуратуры. Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации²⁵.

К примеру, в Санкт-Петербурге полномочиями на проведение проверок исполнения бюджета органом местного самоуправления наделена Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга²⁶. Также такого рода про-

²⁰ См. пп. 1, 2 ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

²¹ См. п. 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.

²² См. п. 7.2 приказа Генеральной прокуратуры России от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» // Законность. № 5. № 2019.

²³ См. ч. 3 ст. 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

²⁴ См. ч. 13 ст. 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

²⁵ См. п. 1 приказа Генеральной прокуратуры России от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» // Законность. № 7. 2014.

²⁶ ВМО муниципальный округ Полюстрово (за 2022–2023 годы и истекший период 2024 года). Сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: https://ksp.org.ru/deyatelnost-organizatsii/rezultaty-proverok-kontrolnaya-deyatelnost/organy-mestnogo-uprav/?ELEMENT_ID=3466 (дата обращения: 24.04.2025).

верки уполномочена проводить прокуратура Санкт-Петербурга²⁷.

Соглашаемся с мнением Нижник А.О. о том, что целесообразность наделения прокуроров координационными полномочиями по проведению проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации объясняется особым правовым статусом прокуратуры, которая является multifunctionalным контрольно-надзорным органом, имеющим не только все законодательные установки на это, но и практические возможности и правовые средства для надлежащей организации процесса координации, основанного на принципах паритета и взаимосотрудничества [15].

В отличие от иных видов государственного контроля прокурорский надзор более эффективен по ряду причин:

- органам прокуратуры предоставлен больший объем полномочий при осуществлении надзора за обеспечением законности;
- органы прокуратуры имеют возможность оперативно реагировать на сигналы о нарушении действующего законодательства, проводить оперативные выездные проверки;
- прокурорская проверка более оперативна и независима, так как не требует согласования и не допускает вмешательства в деятельность органов прокуратуры со стороны иных органов государственной власти [16].

Другим фактором, указывающим на эффективность деятельности прокуратуры, является полномочие прокурора по обращению в суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов недействительными²⁸. К примеру, в декабре 2024 года Тверской областной суд удовлетворил административный иск Московского межрегионального транспортного прокурора о признании недействующими Правил благоустройства Нелидовского городского округа Тверской области, утвержденных решением Нелидовской городской Думы от 26.08.2019 № 154-1, в части, возлагающей обязанности по содержанию зеленых насаждений, расположенных в пределах полосы отвода железных дорог, на владельцев железных дорог²⁹.

²⁷ Прокуратура выявила нарушения бюджетного законодательства. Сайт Прокуратуры Санкт-Петербурга. 26.09.2022. [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/mass-media/news?item=76984980 (дата обращения: 24.04.2025).

²⁸ См. ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

²⁹ См. Решение Тверского областного суда от 25.12.2024 по делу № 3а-161/2024. [Электронный ресурс]. URL: https://oblsud-twr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=3&name_op=case&case_id=15097415&case_uid=a73bca37-e244-4fbc-b10c-675f12874e33&delo_id=41 (дата обращения: 24.04.2025).

При таких обстоятельствах соглашаемся с мнением Евдокимова В.Б. и Игониной Н.А., что в последнее время прокуратура укрепила свои позиции в обеспечении единства правового пространства страны [9].

Формы профилактического воздействия в области железнодорожного транспорта

К одной из форм профилактического воздействия относится объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения³⁰. В качестве примера рассмотрим эффективность такой предупредительной меры по вопросу профилактики травматизма на предприятиях железнодорожного транспорта.

С 18.04.2025 начали действовать изменения в статью 11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³¹, направленные на снижение высокого уровня травматизма граждан на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Так, за 8 месяцев 2024 года на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта зафиксировано 1 160 случаев травмирования граждан. При этом за аналогичный период 2023 года таких случаев было 1 122 (главной причиной травмирования является легкомысленность самих нарушителей и пренебрежение элементарными требованиями безопасности [3]).

Таблица 1.

Случаи травмирования граждан³²

Случаи травмирования граждан	Россия	
	8 мес. 2024 г.	8 мес. 2023 г.
При нахождении на путях станций	436	431
При нахождении на путях перегонов	560	544
При нахождении в пределах пассажирских платформ	164	147

³⁰ См. п. 1 ст. 17 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

³¹ Федеральный закон от 07.04.2025 № 70-ФЗ «О внесении изменений в статью 11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 15. Ст. 1796.

³² См. пояснительную записку к проекту Федерального закона № 748493-8 «О внесении изменений в статью 11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (по состоянию на 22.10.2024). [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/748493-8> (дата обращения: 26.04.2025).

Случаи травмирования граждан	Россия	
	8 мес. 2024 г.	8 мес. 2023 г.
Включая, но не ограничиваясь:		
При попытке взобраться на платформу/спрыгнуть с платформы в неустановленных местах	40	43
При нахождении на пешеходном настиле	141	137
При хождении по ж/д путям в неустановленном месте перед идущим поездом	901	865

Серьезную угрозу безопасности движения поездов и здоровью граждан представляет также повреждение гражданами железнодорожных ограждений³³, что способствует беспрепятственному проходу посторонних лиц через железнодорожные пути, хождению по железнодорожным путям в неустановленных для этого местах, неправомерному проникновению в зоны повышенной опасности.

За 8 месяцев 2024 года на территории Российской Федерации зафиксировано 2 659 случаев повреждения железнодорожных ограждений. Площадь проломов железнодорожных ограждений за тот же период составила 8 649 м². В органы внутренних дел на транспорте направлено 66 обращений о случаях повреждения железнодорожных ограждений.

Повреждение объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта и железнодорожных ограждений представляет угрозу для безопасности движения на железнодорожном транспорте и создает условия для прохода посторонних лиц через железнодорожные пути в неустановленных местах. Указанные действия могут привести к травмированию граждан в зоне движения поездов, а также нанести материальный ущерб инфраструктуре железнодорожного транспорта³⁴. В этой связи законодателем повышены размеры штрафов³⁵, налагае-

³³ Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 27.01.2022 № 20 утверждены Правила нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути, которыми установлен запрет для граждан повреждать объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

³⁴ См. пояснительную записку к проекту Федерального закона № 748493-8 «О внесении изменений в статью 11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (по состоянию на 22.10.2024). [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/748493-8> (дата обращения: 26.04.2025).

³⁵ Согласно ч. 3.1 ст. 11.1 КоАП РФ повреждение ограждений вдоль железнодорожных путей, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

мых за совершение подобного административного правонарушения.

В то же время, результатами обращений предприятий железнодорожного транспорта в органы внутренних дел на транспорте являются (вместо принятия каких-либо действенных мер) ответные направления в эти предприятия-заявители предостережений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности, содержащие требования о принятии мер³⁶ по ликвидации мест повреждения гражданами ограждений железнодорожного пути.

Полагаем, что при таком способе реагирования предупредительная цель института профилактики правонарушений не будет достигнута, поскольку только поиск правонарушителя и привлечение его к административной и гражданско-правовой ответственности может свидетельствовать об эффективности профилактики правонарушений в целях воспитания у нарушителя уважительного отношения к законодательству и чужому имуществу.

Соглашаемся с мнением Лизунова А.С., Майоровой С.А., Харитоновой А.О., что эффективность официального предостережения как меры профилактического воздействия повышается только при воздействии на правонарушителей [14]. О низкой эффективности предостережения высказываются и другие исследователи. Карицкая А.А. указывает на данный факт, проведя анализ действующего нормативного регулирования, правоприменительной практики и административно-правовой доктрины [12], Гусаров А.В. отмечает несовершенства в части внесения, рассмотрения, исполнения таких актов в области экологических правоотношений [6].

Заключение

Задача по анализу результатов профилактической работы и систематическому внесению предложений по повышению ее эффективности является общеобязательной в работе всех подразделений, служб и организаций органов внутренних дел [1].

Институтом, как ранее отмечено, в компетенцию которого входит принятие мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, является полиция. Основной формой несения службы участкового уполномоченного полиции выступает профилактический обход административного участка, во время которого выявляются лица, склонные к совершению преступлений, страдающие наркоманией

³⁶ См. п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

и алкоголизмом, имеющие психические расстройства³⁷. К основным средствам, с помощью которых участковый уполномоченный полиции может оценить глубину социально-психологической дезадаптации граждан, риск рецидивной преступности [11], относятся индивидуальные психопрофилактические беседы, наблюдение и анализ информации, получаемой из различных источников [10].

Полагаем, что для повышения эффективности профилактики правонарушений следует:

- 1) расширить категории лиц³⁸, в отношении которых устанавливается индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции, и добавить в этот перечень лиц, нарушающих статью 11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые по-

вреждают железнодорожные пути, сооружения и устройства сигнализации или связи и другие объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта или метрополитена, сбрасывают на железнодорожные пути или оставляют на них предметы; повреждают ограждения вдоль железнодорожных путей; проходят по железнодорожным путям в неустановленных местах и переходят через железнодорожные пути по пешеходному переходу, железнодорожному проезду при запрещающем сигнале светофора.

- 2) определить прокуратуру Российской Федерации и в соответствии с её потенциалом в качестве единственного координатора работы по профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений, поскольку только данный институт обладает необходимым комплексом исчерпывающих полномочий в данной области деятельности. Существующая система организации прокуратуры из частей, образующих централизованную систему, выдержала 300-летнюю проверку временем. В период существования Российской империи такими частями были должности Обер-Прокурора и Прокуроров, подчинявшихся Генерал-Прокурору, а в советское время сосредоточением человеческих и материальных ресурсов стали органы прокуратуры, компетенцию которых по традиции продолжили осуществлять прокуроры в рамках своих полномочий. В онтологическом ракурсе прокуроры и в настоящее время образуют «материальный субстрат», являющийся реальной социально-правовой основой государственно-правового института прокуратуры Российской Федерации, по сути, представляющей собой единую федеральную централизованную систему прокуроров, осуществляющих в соответствии со своими полномочиями надзор и иные направления деятельности, предусмотренные федеральным законом [2].

³⁷ См. пп. 9.1, 22.1, 25 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 04.07.2019.

³⁸ Согласно п. 33 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности», индивидуальная профилактическая работа проводится в отношении следующих категорий лиц: которым установлен административный надзор; освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (участковый уполномоченный полиции посещает таких лиц не реже одного раза в месяц); допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере; совершившими административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анисифорова М.В. Концептуальные подходы к совершенствованию нормативного правового регулирования деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений // Административное право и процесс. — 2023. — № 11. — С. 50–53.
2. Артеменков В.К. К вопросу о признании прокуратуры Российской Федерации государственным органом в контексте проблемы наличия у нее правосубъектности // Законность. — 2022. — № 7. — С. 3–7.
3. Бородин Ж.В. Проблемы координации деятельности органов публичной власти и ОАО «Российские железные дороги» по предотвращению случаев травмирования граждан // Экономика, предпринимательство и право. — 2025. — Т. 15, № 1. — С. 437–450.
4. Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 7. — С. 620–626.
5. Гулягин А.Ю., Богданова Т.В. Профилактика правонарушений и предупреждение преступности органами прокуратуры и другими правоохранительными органами // Российский следователь. — 2024. — № 6. — С. 49–53.
6. Гусаров А.В. Проблемы внесения представлений по делам об административных правонарушениях в сфере экологии // Административное право и процесс. — 2023. — № 12. — С. 44–47.
7. Дмитрик Н.А. Частное, публичное, цифровое: в поисках системы координат для права // Закон. — 2023. — № 12. — С. 15–28.

8. Добролюбова Е.И. Проблемы использования информационных технологий в рамках внедрения управления по результатам // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2019. — № 1. — С. 49–54.
9. Евдокимов В.Б., Игониная Н.А. Органы конституционной юстиции и прокуратуры в обеспечении единства правового пространства России // Журнал российского права. — 2025. — № 3. — С. 53–66.
10. Желтобрюх А.В., Якимова Е.М. Профилактика семейно-бытовой преступности участковыми уполномоченными полиции // Российский следователь. — 2022. — № 8. — С. 56–59.
11. Зарина А.М. Отдельные вопросы деятельности участковых уполномоченных полиции: практический аспект // Современное право. — 2024. — № 6. — С. 38–41.
12. Карицкая А.А. Дефекты механизма профилактики административных правонарушений в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. — 2024. — № 7. — С. 148–160.
13. Курышева Н.С. Проблемы предупреждения преступности мигрантов-иностранцев // Миграционное право. — 2021. — № 4. — С. 31–36.
14. Лизунов А.С., Майорова С.А., Харитонов А.О. К вопросу о повышении эффективности профилактического воздействия выносимого полицией официального предостережения // Административное право и процесс. — 2022. — № 4. — С. 85–88.
15. Нижник А.О. Координация деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов РФ при реализации переданных полномочий органами прокуратуры // Закон и власть. — 2022. — № 2. — С. 75–78.
16. Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 2. — С. 22–27.
17. Пятов А.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: основные подходы и проблемы // Московский экономический журнал. — 2021. — № . — С. 319–326.
18. Раскина Т.В., Шекк Е.А. Обеспечение законности при реализации национальных проектов // Законность. — 2023. — № 10. — С. 6–9.
19. Рябцев В.П., Алексеев А.И., Бессарабов В.Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2023. — № 3. — С. 44–51.
20. Семьянова Л.В. Формы взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления // Законность. — 2022. — № 6. — С. 21–25.
21. Титушкина Е.Ю., Иванов С.С. К вопросу о понятии «предупреждение преступлений» и его соотношение с «профилактикой правонарушений» // Российский следователь. — 2021. — № 3. — С. 55–59.

© Бородина Жанна Викторовна (borodinajanna@mail.ru); Медведева Надежда Васильевна (medvedeva-nv@ranepa.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»