

УДК 342.92

DOI: 10.17223/22253513/26/3

С.В. Ведяшкин

ОХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: КОНЦЕПТ И РЕАЛИЗАЦИЯ

Формулируется понятие охранительной функции административного права как системно-правовой категории. Анализируются отдельные формы ее проявления в контексте профилактики административных правонарушений и реализации отдельных видов административных процедур охранительной направленности.

Ключевые слова: охранительная функция, элементы функции права, реализация.

Административное право как элемент российской правовой системы основывается на общеправовых дефинициях, в том числе в вопросах понятия функций, выделения их видов, методов и форм реализации, поскольку функции отдельных отраслей производны от функций системы права в целом.

Основные направления административно-правового воздействия конкретизируют функции права, привнося особенности, характерные опосредованию отношений в сфере государственного управления. Соответствующее влияние не является однонаправленным, специфика правового регулирования административных отношений, административно-правового механизма, задач, стоящих перед административно-правовым регулированием, оказали воздействие на формирование общеправовых категорий теории функций, особенно в вопросе выделения так называемых их «неосновных видов».

Стоит отметить, что в административно-правовой доктрине проблемам исследования функций должного внимания не уделяется, фундаментальные работы, отражающие понятие, особенности, их виды, фактически не проводятся.

В административном праве зачастую в качестве основных функций выделяются регулятивная и охранительная. В них проявляется сущность административно-правового регулирования отношений в области публичного управления, осуществляемого для решения задач исполнительной власти [1. С. 391]. За основу классификации регулятивной и охранительной функций в административно-правовой литературе также предлагается брать назначение административного права как регулятора общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления) [2. С. 20–21].

Очевидно, что регулятивная и охранительная функции административного права образуют единую систему, они, взаимодействуя как элементы единой системы, характеризуются наличием качественных связей между ними, отражающих их структуру. В свою очередь каждая из двух основных функций административного права содержит (включает) ряд подфункций, которые образуют подсистемы. Подчиненные единой программе управления, они

демонстрируют наличие определяющих признаков, которые позволят отнести их к единой системе функций административного права [3. С. 21]. Функции любой системы находятся в определенной зависимости, причем функция одного уровня не просто подчиняется функции другого уровня, но является условием ее отправления [4. С. 40].

В административно-правовой литературе обращается внимание на то, что потенциал регулятивной функции наиболее полно реализуется посредством таких ее подвидов, как организационная, исполнительная, разрешительная, нормотворческая (правовосстановительная) и контрольно-надзорная [5. С. 76]. В отдельных изданиях практически в приведенном виде функции рассматриваются как собственно функции административного права с той лишь разницей, что к ним добавляется координационная функция. По существу, указанные подвиды (виды) являются подфункциями регулятивного административно-правового воздействия, обусловленного социальным назначением и сущностью отрасли в целом.

При анализе элементов (подвидов) охранительной функции исследователи демонстрируют меньшее единодушие, что обусловлено различиями в выборе критерия их дифференциации. Интерес к проблеме классификаций функций на отраслевом уровне подогревается тем, что в правовой доктрине нет единого мнения по поводу оснований и принципов классификаций функций, выделения их видов и определения других важных моментов.

Одним из предложений, высказанных по поводу подвидов охранительной функции, является ее деление на профилактическую и оперативную (В.Н. Жимилов). О.С. Лапшина, в свою очередь, выделяет следующие подфункции в рамках охранительной: юридической ответственности (карательная, превентивная, восстановительная); юридических мер защиты (предупредительная, восстановительная, пресекательная); мер безопасности (превентивная, пресекательная); контрольно-надзорную; обеспечения юридического процесса. По мнению И.Ф. Казьмина, в охранительной функции выделяются подфункции: профилактическая, контрольная, восстановительная, карательная. Ограничиваясь приведенными позициями ученых, стоит отметить определенную разобщенность выделенных подходов. При детальном анализе становится понятно, что в основе своей, как уже отмечалось, лежит выявление критерия их классификации. Почему же им не может быть социальное назначение права, в частности административного права? Может и должно. Опираясь на его определение, охранительную функцию предлагается рассматривать как объективно существующую систему, объединяющую относительно самостоятельные, но в то же время взаимосвязанные, взаимообусловленные элементы, ее образующие. В предложенном контексте уместным представляется рассматривать следующие виды охранительной функции административного права, в частности: превентивную (предупредительную, пресекательную, карательную), компенсационную и восстановительную. Причем мы выделяем не просто их суммативность, а рассматриваем как определенную систему, обусловленную сущностью и социальным назначением административного права, реализация которых обеспечивает решение поставленных задач, не столько основываясь на мерах наказательного характера, но и стимулирования, поощрения и профилактики.

Признавая уместным выделение и существование профилактической подфункции как элемента охранительной функции административного права, необходимо отметить, что фактически речь идет о ее реализации, обеспечивающей охрану общественных отношений в контексте недопущения деликтного поведения.

Одной из обсуждаемых проблем, уходящей своими корнями в криминологические исследования, является соотношение категорий «профилактика» и «предупреждение» правонарушений. Криминологи, в частности Г.А. Аванесов, А.Г. Лекарь, обращали внимание на то, что в основе разграничения дефиниций указанных понятий лежит сфера их действия, поскольку профилактика правонарушений – вид деятельности государственных органов и общественных организаций, направленный на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению. Предупреждение отличается от профилактики, хотя и осуществляется теми же субъектами, но направлено оно на выявление лиц, имеющих намерение совершить правонарушение, с применением мер преимущественно воспитательного характера. Более того, профилактика возможна только в отношении конкретных видов неправомерного поведения (преступлений), могущих быть совершенными конкретными лицами или группой лиц, но не преступности в целом.

Принципиально иное соотношение профилактики и предупреждения как комплексной, взаимосвязанной системы категорий встречается в ряде работ другой группы авторов. Комплексность в их интерпретациях отличается оригинальностью подходов и выводов: во-первых, обращается внимание, что профилактика является более узким понятием, включенным в систему мер предупредительного характера (С.А. Солодовников). Данная позиция встречается и в нормах действующего законодательства. Например, в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» приводится определение «противодействия коррупции» – деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции). Исходя из указанного положения профилактика – это лишь часть мер по предупреждению коррупционного поведения; во-вторых, термины «профилактика» и «предупреждение» тождественны и используются как синонимы (Ю.Д. Блувштейн, В.Н. Бурлаков, М.И. Зырин, В.Д. Малков, В.В. Орехов, В.В. Романов); в-третьих, профилактика снижает возможности для совершения правонарушений (Г. Кайзер), сфера ее применения шире в отличие от предупредительных мер, соответственно последние являются частью целостной системы профилактики отклоняющегося поведения (А.Г. Головкина).

В известной степени полученные результаты в области общетеоретических правовых, уголовно-правовых, криминологических, социологических исследований, в сфере психологии, педагогики, конфликтологии и иных наук необходимы, а зачастую достаточны для формирования и совершенствования

понятийного аппарата иных научных знаний, в том числе административно-деликтологического характера.

Колоссальный по степени разработанности прежде всего криминологический инструментарий, близость, тесная связь административных правонарушений и преступлений требуют вырабатывать согласованные меры противодействия преступности и административной деликтности. В этой связи уголовная политика без учета мер противодействия административным правонарушениям не будет эффективной, равно как и административная, ориентированная на максимальное использование потенциала административной юрисдикции в предупреждении преступлений [6. С. 82–94].

Учитывая изложенное, абсолютно логичным представляется мнение А.Н. Дерюги относительно выстраивания конструкции «профилактика – предупреждение» административных и иных правонарушений. Ученый последовательно, основательно и аргументированно приводит доводы соотношения этих понятий, выявляя их сходства и отличия.

Содержание позиции А.Н. Дерюги как определенный результат, некое обобщение накопленного административной деликтологией опыта сводится к следующему: «предупреждение» и «профилактика» являются близкими, но не тождественными понятиями, а значит, и функции органов власти по применению административно-профилактических и административно-предупредительных мер должны быть разделены. Иначе растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых с точки зрения практической применимости и получаемого результата административно-предупредительных мер не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер – создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности граждан, их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам [7. С. 47–48].

Полагаю, что приведенная позиция заслуживает поддержки и с учетом содержания действующего российского законодательства, направленного на профилактику правонарушений, в том числе административно-правового характера, активное формирование которого стартовало в 2005 г. На основании поручения Президента РФ началась работа по воссозданию в стране единой системы профилактики правонарушений, объединяющая по первоначальной задумке органы власти федерального, регионального и муниципального уровней, бизнес и институты гражданского общества.

Отчасти сегодня можно констатировать свершившимся факт формирования российской системы профилактики правонарушений. Ее остов, фундамент заложили нормы Конституции РФ 1993 г., определив общий (конституционный) правовой статус человека и гражданина, органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, прокуратуры РФ, органов местного самоуправления (они, включая следственные органы Следственного комитета РФ, по смыслу ч. 1 ст. 5 ФЗ № 183-ФЗ от 23.06.2016 г. «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», относятся к субъектам профилактики правонарушений).

Беря за основу системы профилактики права и свободы человека и гражданина, необходимо упомянуть о системе международных актов, которые

учитывались РФ при формировании системы профилактики правонарушений и будут ее основой при ее дальнейшем совершенствовании. Прежде всего, это Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция против пыток, Европейская социальная хартия, Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития норм международного экономического права и др.

Определенным промежуточным, но имеющим важнейшее конституирующее, системообразующее значение этапом реформы профилактики в нашей стране являются разработка и принятие ранее уже упомянутого ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». До его принятия высказывались скептические мнения относительно его содержания и роли в превенции девиантного поведения, поскольку закрепленные в нем виды и формы профилактического воздействия давно известны и широко используются на практике.

Очевидно, что данный нормативно-правовой акт в корне не изменит существующую ситуацию. Он не предлагает новых, не известных ранее форм и способов профилактики правонарушений и преступлений, а во-вторых, успех в сфере снижения количества правонарушений и преступлений обусловлен в первую очередь активными действиями по профилактике, а не декларативными нормами. В известной степени с указанным доводом сложно не согласиться. Действительно, нормативно-правовой акт объединил то, что по сути своей и составляло содержание профилактической деятельности ряда правоохранительных органов (МВД, ФСБ, прокуратуры), региональных органов государственной власти и муниципальных органов.

Так, в ст. 13.1 ФЗ № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» к мерам профилактики, применяемым указанным субъектом, относятся внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности. Отмечу, что данная норма приведена в действующей редакции от 27.07.2010 г. Элементарный анализ ст. 17 ФЗ «Об основах системы профилактики в РФ» в пп. 3,5 ч. 1 воспроизводит именно эти формы профилактического воздействия, что подтверждает приведенный ранее тезис относительно соотношения содержания приведенных федеральных законов.

В целом стоит признать, что принятие ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» является неким «символом» реформы национальной профилактической системы, откровенно говоря, требующим значительной доработки. Можно долго говорить о его положительных или отрицательных характеристиках, но сам факт того, что идеи его принятия, высказанные еще в середине 60-х гг. прошлого столетия, все же увенчались осязаемым результатом, свидетельствуют: а) об осознании важности выработки комплексного подхода в деле профилактики преступлений и административ-

ных правонарушений; б) бесполезности полученных научных и практических результатов за более чем столетнюю историю активной борьбы с правонарушаемостью в России.

Обратимся к определению профилактики правонарушений, сформулированному в ст. 2 ФЗ, как совокупности мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Обращает на себя внимание выделение воспитательного воздействия, которое далее в механизме профилактики правонарушений практически не раскрывается и не упоминается, за исключением индивидуальной профилактики правонарушений, применяемой в отношении лиц, указанных в ч. 2. ст. 24 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ». Как оценить эту особенность системы современной профилактики правонарушений в России? Действительно ли роль воспитания в части формирования правомерного поведения, удержания от деликтности в современном обществе утратила свою актуальность?

Представляется уместным краткое обращение к содержанию правового опосредования ранее существовавшей системы профилактики девиантного поведения, в основе которого лежали мощнейшие идеологические, в том числе воспитательные механизмы воздействия. К середине 80-х гг. прошлого столетия, по оценкам международного сообщества, она признавалась одной из лучших в мире, но с началом известных процессов конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. оказалась неэффективной, поскольку профилактическая служба в 80-е была фактически разрушена [8. С. 58].

Не умаляя значение правоохранительных органов советского периода в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, стоит отметить активную роль иных субъектов профилактики правонарушений. В профилактическую деятельность были вовлечены региональные органы исполнительной власти, районные органы, государственные, общественные и партийные организации, СМИ, органы народного контроля осуществляли свою деятельность на основании Закона СССР от 30.11.1979 г. «О народном контроле в СССР». Осознавая главную идею социалистических профилактических мер – «воспитание граждан в духе законности, патриотизма и коммунизма», общественные организации и граждане ориентировались прежде всего на необходимость формирования соответствующего уровня правосознания и правовой культуры у субъектов профилактики, оказывая воздействие на их сознание, взгляды и чувства с позиции правомерного поведения, потребности в нем, его дальнейшего культивирования как определенного образа жизни. Именно этого не хватает современной системе профилактики правонарушений в целом, что, собственно, и не нашло достойного отражения в ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» и иных действующих нормативно-правовых актах. В этой связи в числе основных направлений профилактики административных правонарушений необходимо выделить «развитие системы воспитательного воздействия, обеспечивающей формирование правомерного поведения, воздействуя на личность на всех этапах ее формирования,

включая дошкольное, школьное, среднее профессиональное и высшее образование».

При реализации высказанного предложения необходимо учесть содержание ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который определил воспитание как деятельность, направленную на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2).

Говорить о том, что нормы ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» учитывают воспитательное воздействие как профилактическую меру, практически не приходится. В этой на первый взгляд мелочи начинает проявляться актуальная проблема административно-правового механизма – воспитание на уровне реализации административно-правовых норм и административно-правового регулирования в целом.

Найти в современной литературе сколько-нибудь серьезное исследование реализации воспитательной функции административного права в целом или на примере какого-либо института, в том числе административной ответственности, достаточно затруднительно. Возможно, этот аспект не имеет важного значения, однако подобное отношение, очевидно, привело современное российское общество, государство к отрицательным социальным результатам. Оставив без внимания эту важнейшую сферу, в том числе правового воздействия, мы начинаем пожирать плоды безответственности, бессистемности, в основном борясь со следствием, а не причиной негативных явлений.

Воспроизводимая система субъектов и участников профилактики правонарушений в России, модификация элементов профилактической системы, способов их деятельности свидетельствуют о тяготении российской модели к существующей ранее – советской, но это лишь формальная, а не содержательная сторона. К сожалению, координационные связи субъектов профилактики в период становления российской государственности были утрачены, произошли известные деструктивные процессы, практически нивелировавшие функционирование оставшихся осколков профилактической системы, что в конечном счете привело к необходимости ее глобальной реформы.

В 2007 г. основной акцент профилактической деятельности был смещен в сторону регионов, в литературе отмечается, что с этого момента – начала реформы (воссоздания) системы профилактики в России за достаточно непродолжительный период были решены многие наболевшие проблемы [9. С. 5]. Полагаем, необходимо приветствовать то направление государственной политики, которое начиная с 2005–2007 гг. планомерно претворяется в жизнь (анализ отдельных этапов построения системы советской системы профилактики правонарушений свидетельствует, что это заняло более 30 лет начиная с 1958 г. и до середины 80-х гг.), в известной степени коррелируя с позитивным опытом советской эпохи.

В качестве промежуточных итогов формулируются следующие предложения реформирования системы профилактики правонарушений в России:

во-первых, профилактические меры должны основываться на формировании у субъектов потребности в правомерном поведении, их внутренней

убежденности в необходимости соблюдения действующего законодательства и нетерпимости к его нарушениям, условий, их обеспечивающих;

во-вторых, основным способом формирования убежденности должно быть создание и главное – реализация воспитательного механизма и соответствующих средств воспитательного воздействия на сознание, взгляды и чувства граждан на всех этапах формирования личности (ядро профилактического механизма);

в-третьих, систему профилактического законодательства и связанные с ней нормативно-правовые акты необходимо привести к «единому знаменателю», устранив противоречивые положения, нетипичные дефиниции и иные недостатки: в качестве системообразующего акта должен выступать ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Охранительная функция, как было отмечено ранее, образует единую систему с регулятивной функцией административного права. В аспекте их тесного «взаимодействия» стоит обратить внимание на то, что «исключительно-регулятивные инструменты» проявляют качества и свойства охранительной направленности и наоборот. Зачастую такая «правовая диффузия» позволяет правоведам высказывать мнение о том, что охранительной функции как самостоятельного направления правового воздействия не существует и ее выделение нецелесообразно, поскольку она реализуется в рамках регулятивного воздействия права. Представляется, что приведенный тезис не бесспорен, он позволяет подчеркнуть, оттенить «молекулярную» связь между регулятивной и охранительной функциями права. Ярким примером в административном праве могут служить административные процедуры.

Опираясь на задачи, функции, стоящие перед государством, в контексте соответствующего административно-процедурного регулирования, обеспечивающего удовлетворение публичных или частных интересов, допустимо выделение охранно-ограничительной их разновидности. В свою очередь они делятся на лицензионно-разрешительные, контрольно-надзорные (обеспечивают публичные интересы государства посредством установления специальных требований и ограничений, контроля над их соблюдением) и наделятельные: правопредоставительные, регистрационные, по рассмотрению предложений и поощрительные процедуры (обеспечение частного интереса путем принятия государственно-властных актов или совершения юридически значимых действий) [10. С. 44–46]. Означает ли это, что административные процедуры участвуют в реализации охранительной функции административного права, играя своего рода обеспечительную роль, например, при осуществлении определенных видов деятельности?

На первый взгляд, напрашивается однозначный отрицательный ответ, поскольку доминирующей научной концепцией определено, что правоохранительными являются производства административно-юрисдикционного характера, административно-процедурные таковыми особенностями не отличаются. По мнению И.В. Пановой, административно-юрисдикционный процесс всем своим содержанием призван осуществлять охранительную функцию, реализующуюся при разрешении споров, принудительных мер, оказывая принудительное воздействие на сознание людей, содержит возможность ис-

пользования контрольно-предупредительных мер в целях устранения причин, порождающих правовые конфликты [11. С. 104].

В юридической литературе является устоявшимся отнесение контрольно-надзорных процедур, без каких-либо оговорок и исключений, к административным процедурам. Действующее законодательство определило, что данный вид процедурной деятельности направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами, организациями, индивидуальными предпринимателями требований действующего законодательства. В этом контексте понятно, что анализируемая часть административного процесса не лишена охранительного наполнения, И.В. Панова также признает их охранительную направленность, но все же относит их к административно-юрисдикционным производствам.

Детальный анализ отдельных видов административных процедур, основанный на ранее приведенных критериях (удовлетворение публичного или частного интереса), позволяет рассматривать их как совокупность норм, обеспечивающих охрану жизненно важных интересов. Например, лицензионно-разрешительные процедуры направлены на обеспечение режима безопасности индивидуальных и коллективных субъектов, государства в целом, в основе своей обеспечивая предотвращение прав частных субъектов, что является определяющим признаком в отнесении их к охранительно-ограничительным процедурам, подчеркивающим их охранительную направленность и содержание.

Определенной оригинальностью отличается позиция О.С. Беркутовой, которая предложила выделять экзаменационно-конкурсное и экспертно-удостоверительное производство [12]. Представляется, что экзаменационно-конкурсное производство является подвидом основных административных процедур, к числу которых традиционно относятся лицензионно-разрешительные, регистрационные, правотворческие процедуры, а также рассмотрение обращений граждан и организаций (исключая жалобы), чего не скажешь об экспертно-удостоверительном, отличающимся специфическими признаками.

В этой связи заслуживает внимания авторитетное мнение В.Д. Сорокина – «административные производства обладают таким качеством, как организационная способность интенсивно пополняться новыми производствами» [13. С. 634], поскольку их появление обусловлено потребностями современного этапа развития нашего государства, реформами в различных сферах, которые зачастую вызывают к жизни новые общественные отношения, требующие адекватного правового опосредования. Появление новых видов административных процедур, ранее не известных правовой доктрине, является вполне логичной и органичной тенденцией в контексте возрастания социальной роли соответствующих норм. Нормотворческие органы в этих случаях стремятся облечь в правовую форму полезные, устойчивые модели взаимодействия членов социума, придавая им определенную упорядоченность, легализуя их. Очевидно, главенствующую роль в этом будут выполнять юридические (правовые) процедуры различной отраслевой принадлежности, в том числе и административные.

Целью экспертно-удостоверительных административных процедур является официальное установление или подтверждение определенных фактов, имеющих значение для лиц, их инициировавших. К числу таких процедур, учитывая приведенный критерий, можно отнести: государственную экологическую экспертизу, экспертизу промышленной безопасности опасных производственных объектов (эколого-экспертные процедуры), экологическую сертификацию, экологический аудит, градостроительную экспертизу и многие иные виды экспертно-удостоверительных действий, осуществляемых органами государственного управления.

Формальное закрепление, объективирование большинство из них получили на уровне норм законодательства об охране окружающей среды, недрах, животном мире, лесах и водных объектах. Зачастую в указанных отраслях детально, «пошагово» регламентируются правила поведения субъектов соответствующих отношений. Элементарный анализ природоохранного и природоресурсного законодательства позволяет сделать вывод о том, что в их основе лежит административно-правовой механизм. Публичность отношений, специфическая роль государства, его органов в них, охранительная направленность норм отраслей в известной степени позволяют сделать подобное заключение. Чем, в очередной раз, не иллюстрация охранительной направленности административных процедур, обеспечивающих охрану окружающей среды посредством предотвращения негативного воздействия на нее, отдельные компоненты на различных стадиях осуществления хозяйственного процесса.

Литература

1. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. 728 с.
2. *Ведяшкин С.В.* К вопросу о социальном назначении современного административного права // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 69. Томск: Изд-во НИ ТГУ, 2006. С. 20–21.
3. *Ведяшкин С.В.* Функции современного административного права и их система // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 18–22.
4. *Сетров М.И.* Основы функциональной теории организации. Л.: ЛГУ, 1972. 164 с.
5. *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. 566 с.
6. *Основные институты административно-деликтного права* / под ред. А.П. Шергина. М., 1999. 214 с.
7. *Дерюга А.Н.* Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 44–49.
8. *Лунев В.В.* К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. 1996. № 11. С. 49–59.
9. *Головкина А.Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России: дис... канд. юрид. наук. М., 2011. 194 с.
10. *Морозова О.В.* Административные процедуры в РФ, США, ФРГ: дис... канд. юрид. наук. М., 2010. 214 с.
11. *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 4-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА, 2016. 288 с.
12. *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 205 с.

13. Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 1086 с.

Vedyashkin Sergey V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

PROTECTIVE FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW: CONCEPT AND REALIZATION

Keywords: protective function, elements of function of the right, realization.

The article deals with the concept of protective function from a position of the theory of systems; its content is analyzed in the context of system- legal category. The attention is paid to the forms of its realization – prevention of offences (a preventive sub function) and separate types of administrative procedures, which are characterized by a protective directionality.

When writing the article, the author examined the content of a protective function of administrative law, revealed its elements and ascertained the mechanism of its interaction with a regulatory function. The analysis of preventive activity as forms of realization of guarding function of administrative law is carried out. The place of administrative and procedural production in the system of other procedural regulators is specified; need for adoption of the Federal Law "About Administrative Procedure" is proved; administrative procedures in the context of realization of guarding function of administrative law are analyzed.

The author used the following methods: system analysis, dialectic, logic, a comparative legal method, analysis and synthesis, induction and deduction.

The research resulted in the following conclusions: - preventive measures must be based on the formation of the need for lawful behavior on the part of subjects, their internal assurance in need to observe current legislation and intolerance to its violations and the conditions which provide them;

- the main way of formation of persuasion is the creation and realization of educational mechanism and appropriate means of educational impact on consciousness, views and feelings of citizens at all stages of formation of the personality (the kernel of a preventive mechanism) ;

- it is necessary to reduce the system of preventive legislation and related normative legal acts to a "common denominator", having eliminated contradictory provisions, atypical definitions and other shortcomings. The Federal Law "About Bases of System of Prevention of Offences in the Russian Federation" has to act as the backbone legal document.

- administrative procedures of "positive" contents are characterized by a pronounced protective orientation, they participate in the realization of a protective function of administrative law, playing a securing role;

- control and supervising procedure is directed at the prevention, identification and suppression of offenses that emphasizes its securing content;

- expert and certifying administrative procedures illustrate a guarding orientation of administrative procedures in the context of ensuring environmental protection.

References

1. Starilov, Yu.N. (2002) *Kurs obshchego administrativnogo prava: v 3 t.* [General Administrative Law: In 3 vols]. Vol. 1. Moscow: Norma.
2. Vedyashkin, S.V. (2006) K voprosu o sotsial'nom naznachenii sovremennogo administrativnogo prava [On the social appointment of modern administrative law]. In: Dergach, N.S. (ed.) *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Legal problems of strengthening Russian statehood]. Tomsk: Tomsk State University. pp. 20–21.
3. Vedyashkin, S.V. (2017) Functions of Current Administrative Law and their System. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 1. pp. 18–22. (In Russian).
4. Setrov, M.I. (1972) *Osnovy funktsional'noy teorii organizatsii* [Fundamentals of the functional theory of organisation]. Leningrad: Leningrad State University.
5. Rossinskiy, B.V. & Starilov, Yu.N. (2015) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: NORMA, INFRA-M.
6. Shergin, A.P. (1999) *Osnovnye instituty administrativno-deliktnogo prava* [The main institutions of administrative and tort law]. Moscow: [s.n.].
7. Deryuga, A.N. (2016) Prevention of Administrative and Other Offenses: Theoretical and Practical Similarities and Differences. *Administrativnoe pravo i protsess*. 10. pp. 44–49. (In Russian).

8. Lunev, V.V. (1996) K proektu zakona o preduprezhdenii prestupnosti [To the draft law on crime prevention]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 11. pp. 49–59.
9. Golovkina, A.G. (2011) *Gosudarstvennaya sistema profilaktiki pravonarusheniy v sovremennoy Rossii* [State system of crime prevention in modern Russia]. Law Cand. Diss. Moscow.
10. Morozova, O.V. (2010) *Administrativnye protsedury v RF, SShA, FRG* [Administrative procedures in Russia, the United States, Germany]. Law Cand. Diss. Moscow.
11. Panova, I.V. (2016) *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Administrative Procedural Law of Russia]. 4th ed. Moscow: Norma: INFRA.
12. Berkutova, O.S. (2005) *Administrativno-protsedurnye proizvodstva v sfere ispolnitel'noy vlasti* [Administrative procedure in the executive branch]. Law Cand. Diss.
13. Sorokin, V.D. (2005) *Izbrannye trudy* [Selected works]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press.