

Титушкина Е.Ю., кандидат юридических наук,
доцент, Академия управления МВД России

Правовые основы профилактики преступности: пути совершенствования

В статье рассматриваются актуальные вопросы правотворческой деятельности в Российской Федерации, связанные с унификацией российского законодательства, регулирующего основные направления правовой политики государства по предупреждению преступности. Автором проводится комплексный анализ проекта Федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», разрабатываемого МВД России. В процессе раскрытия основных мер по предупреждению преступности автор показывает пути модернизации национального законодательства, подчеркивает значение виктимологической профилактики, указывает на слабые моменты в данном законопроекте, демонстрирует необходимость дальнейшей оптимизации и консолидации законодательства по предупреждению преступности.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика РФ; предупреждение преступности; система профилактики правонарушений; меры профилактики; субъекты профилактики; виктимологическая профилактика; объект профилактики; криминологическая экспертиза; задачи профилактики.

Titushkina E.Ju., PhD in Law, Associate Professor,
Academy of Management of the Interior Ministry of Russia

Legal fundamentals of crime prevention: ways of improvement

The paper is devoted to current questions of legislative activity in the Russian Federation associated with unification of Russian legislation that regulates principle directions of state's legal policy on crime prevention. The author gives a complex analysis of Draft law on law violations prevention system in the Russian Federation basic concepts developed by Russian Ministry of Internal Affairs. While disclosing main crime prevention measures the author describes ways of national legislation modernization, emphasizes importance of victimological prevention, points out draft law weak spots, and proves necessity of further crime prevention legislation's optimization and consolidation.

Key words: criminal and legal policy of the Russian Federation; crime prevention; law violations; prevention system; preventive measures; subjects of

prevention; victimological prevention; object of prevention; criminological expertise; goals of prevention.

В настоящее время ни у кого не вызывает сомнения то, что предупреждение преступлений является более предпочтительным направлением борьбы с преступностью относительно уголовно-правовых средств [1, с. 21-28]. Однако одного осознания этой идеи научной общественностью недостаточно. Актуальным на сегодняшний день признается создание консолидированной нормативно-правовой базы. Деятельность по предупреждению преступлений базируется на принципах и требованиях законности, регулируется правом. В то же время особенностью ее правового регулирования является то, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует самостоятельная отрасль права, а нормы, регламентирующие данную деятельность, рассредоточены по самым различным отраслям законодательства, подзаконным и ведомственным актам.

Правовое обеспечение предупреждения преступлений, рассматриваемое в узком смысле, предполагает разработку и принятие норм, регламентирующих права, обязанности и ответственность субъектов и объектов предупредительной деятельности, правовой статус ее участников, ее формы, методы, средства, процедуры. Таким образом, правовое обеспечение является исходным моментом организации предупреждения преступлений. При этом важно обеспечение системного характера мер по совершенствованию правовых основ предупреждения преступлений, их соответствие стратегическим установкам и приоритетам в этой области, сложившейся криминальной ситуации и ее тенденциям, а также внутренней согласованности, синхронности действия правовых институтов и норм, отраслей законодательства, регулирующих борьбу с преступностью.

На федеральном уровне на сегодняшний день имеется только один специализированный закон, являющийся правовой основой профилактической деятельности, - Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Отдельные моменты, касающиеся профилактики преступлений, можно обнаружить еще в 15 федеральных законах. Еще в 60-70-е гг. прошлого века профессор Антон Григорьевич Лекарь говорил о необходимости принятия базового нормативно-правового акта, каким на тот момент могли стать «Основы законодательства Союза ССР о предупреждении преступности» [2, с. 3-19]. Однако даже в то время, когда имелась достаточно действенная система профилактики преступлений, в деятельности которой участвовали самые разнообразные субъекты, принять такой акт не удалось. В 1990-е гг. в Академии

управления МВД России был разработан проект закона «Об основах государственной системы предупреждения преступлений», в разработке которого принимали участие такие видные ученые, как Г.М. Миньковский и П.Ф. Гришанин. Но и этот закон принят не был.

Усиление внимания к проблеме правового обеспечения деятельности по профилактике преступлений наметилось после заседаний Государственного Совета в Казани и в Ростове-на-Дону. На заседании Госсовета в Казани в 2005 г. было решено сформировать единую систему профилактики правонарушений, призванную объединить усилия органов власти, бизнеса, структур гражданского общества. Выступая в июне 2007 г. на заседании в Ростове-на-Дону, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «именно на этапе профилактики можно эффективно противодействовать практически всем видам преступлений» [3].

Начиная с этого времени ни одно выступление руководителей государства, посвященное проблеме преступности, не обходилось без упоминания о том, что профилактика является приоритетным направлением противодействия преступности. В свете вышесказанного МВД России в течение последних полутора лет было подготовлено около десяти вариантов законопроекта под названием «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Проекты отличаются друг от друга и по объему, и по кругу регулируемых вопросов. За это время проект закона уменьшился по объему почти в 2 раза (с 41 до 25 статей). Один из вариантов был опубликован на сайте «Российской газеты» 16 августа 2011 г. [4]. Полагаем, что перспектива принятия такого закона имеется в свете проявляемого к данной проблеме интереса со стороны руководства страны. Поэтому хотелось бы остановиться на некоторых спорных, по нашему мнению, нормах предполагаемого закона.

В пояснительной записке к проекту закона со ссылкой на Стратегию национальной безопасности говорится о создании «единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений» [5]. Однако законопроект называется «Об основах системы профилактики правонарушений». Тем самым необоснованно расширяется предмет данного закона, поскольку понятие правонарушения включает в себя не только преступления, но и административные проступки, и гражданско-правовые деликты, и дисциплинарные проступки. Расширять до такой степени предмет данного закона означает ставить перед субъектами профилактики нереалистичные цели и недостижимые задачи. Таким образом, в соответствии со Стратегией закон предпочтительнее было бы назвать «Об основах государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений». В последнем варианте закона эта проблема отчасти решается в рамках

дефинитивных норм. В частности, в ст. 2 «Основные понятия, используемые в настоящем законе» закреплено, что «правонарушение - виновное противоправное деяние (преступление, административное правонарушение) лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность». Хотелось бы отметить, что из данного понятия выпал существенный материальный признак правонарушения - его общественная опасность.

Общеизвестно, что система профилактики преступлений, будучи разновидностью социальной системы, состоит из ряда элементов: объекта, по поводу которого осуществляется деятельность, субъектов, ее осуществляющих, и содержания деятельности, включающего в себя правовое, организационное, методическое, научное, финансовое обеспечение, конкретные формы, методы, меры деятельности. Длительное время разработчики законопроекта упорно пытались свести понятие системы профилактики к понятию только одного из этих элементов - субъектов профилактики. На недопустимость такого подхода неоднократно указывалось, и в последней редакции вообще не дается понятие системы профилактики, что, с одной стороны, позволило избавить законопроект от некоторых внутренних противоречий, но, с другой стороны, представляется неверным, поскольку отсутствие единого понимания системы профилактики может привести к сложностям правоприменительной практики, и его нормативное закрепление могло бы эти трудности преодолеть. Норма, закрепляющая объекты профилактического воздействия, также «выпала» из законопроекта, что, на наш взгляд, может привести как к необоснованно широкому подходу к определению таковых, так и к непринятию соответствующих мер в тех случаях, когда они необходимы.

Нелегка судьба и виктимологической профилактики в рамках данного законопроекта. Объем соответствующих норм колеблется от весьма широкого закрепления понятия, форм и методов ее осуществления до полного игнорирования. В одном из последних проектов виктимологическая профилактика содержалась лишь в ряде строк. В частности, среди объектов называлось «лицо, способное стать жертвой правонарушения, в силу присущих ему субъективных качеств или объективных свойств», а в статье «Основные направления деятельности субъектов профилактики правонарушений и пути их реализации» закреплялось «выявление и устранение факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих поведение отдельных лиц, обуславливающее совершение в отношении них правонарушений». Однако в последнем варианте термин «виктимологическая профилактика» изъят из закона, а работа с жертвой закрепляется по принципу «постфактум». Очевидно, что если лицо уже стало потерпевшим, поздно оказывать ему профилактическую помощь, необходимы меры восстановительного характера. Нам представляется, что данное

направление заслуживает большего внимания, поскольку виктимологическая профилактика социально необходима, экономически выгодна, почти не требует дополнительных материальных затрат и в то же время при условии качественного информационно-аналитического, организационно-методического, правового, научного обеспечения вполне эффективна и рациональна.

Примерно такой же подход прослеживается в вариантах законопроекта относительно мер ответственности за нарушение законодательства о профилактике правонарушений, притом, что отсутствие таких норм относится к коррупционным факторам, а в последнем варианте отсутствует даже упоминание об ответственности. Полагаем, что данную норму необходимо ввести, и первым правонарушением в рассматриваемой сфере должно быть названо невыполнение соответствующими субъектами своих обязанностей по профилактике правонарушений.

К недостаткам законопроекта следует отнести недостаточное внимание к защите интересов общества и государства в процессе осуществления профилактики. Среди задач системы профилактики называется только «защита прав и свобод граждан от противоправных посягательств», что находится в противоречии с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства и со ст. 6 самого законопроекта, где среди основных направлений деятельности субъектов профилактики правонарушений называются не только «создание условий для охраны жизни, здоровья и имущества физических лиц, защиты их прав, свобод и законных интересов», но и «прав, законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства».

Важным средством правового обеспечения предупреждения преступлений является криминологическая экспертиза - анализ и оценка независимыми специалистами проектов или действующих законов для определения их соответствия требованиям законности и стандартам безопасности в сфере предупреждения преступлений, оценки их возможного влияния на детерминанты преступности. Но из законопроекта, по нашему мнению, необоснованно вычеркивается норма о криминологической экспертизе, которая шире экспертизы антикоррупционной, поскольку предполагает анализ нормативно-правовых актов на предмет их возможного влияния на криминогенную обстановку в целом, а не только на наличие коррупционных факторов. Криминологическая экспертиза, безусловно, обладает мощным профилактическим потенциалом. Кто знает, если бы такой экспертизе в свое время подверглось законодательство о приватизации, насколько можно было бы снизить его криминогенный потенциал.

Принципиально неверным является подход к возможному влиянию на причины и условия правонарушений. Законопроект предполагает только один вариант развития событий - их устранение. Однако криминологам прекрасно известно, что среди причин преступности имеются причины объективные, не зависящие от воли и сознания человека (например, безработица как одна из закономерностей рыночной экономики). В отношении их следует оказывать иное воздействие: минимизировать негативные последствия их проявления. Говорить об их устранении значит ставить перед правоприменителем нереальную задачу.

Одна из причин названных недостатков закона, как и целого ряда других (рамок статьи просто недостаточно, чтобы подробно рассмотреть их все), является, по нашему мнению, недостаточное участие научных работников в разработке законопроекта. Не случайно из принципов профилактики правонарушений (ст. 5 законопроекта) изъят принцип научной обоснованности. Благодаря «обезнаучиванию» в законопроекте появилась норма, противоречащая законам логики. Среди задач профилактики называется «изучение, выявление и устранение причин и условий совершения правонарушений». Очевидно, что прежде чем изучать, надо сначала выявить причины и условия, а никак не наоборот.

Понятно, что любой нормативно-правовой акт вряд ли застрахован от недостатков, однако если есть возможность своевременно их выявить и исправить, этим необходимо воспользоваться. Для этого следует привлечь к работе над законопроектом ведущих российских криминологов, не ограничиваясь силами одного ведомства. Хотелось бы надеяться, что мнения научной общественности будут учтены при разработке закона.

Библиография

1. Авдеев В.А. Национальная уголовно-правовая политика в сфере противодействия преступности / В.А. Авдеев // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. - 2012. - № 4. - С. 21-28.
2. Лекарь А.Г. Проблемы правового регулирования деятельности по предотвращению преступлений / А.Г. Лекарь // Труды высшей школы МООП РСФСР. - 1966. - № 6. - С. 3-19.
3. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. // Российская газета. - 2011. - 16 авг.

5. <http://www.rg.ru/2011/08/16/profilaktika-site-dok.html>.

Bibliography

1. Avdeev V.A. National criminal and legal policy in the sphere of counteraction of crime. [Nacional'naja ugovovno-pravovaja politika v sfere protivodejstvija prestupnosti]. *Kriminologicheskij Zhurnal Baykal'skogo Gosudarstvennogo Universiteta Ekonomiki I Prava - Criminology Journal of Baikal National University Economics and Law*, 2012, no. 4, pp. 21-28.
2. Lekar' A.G. Problems of crime prevention activities legal regulation. [*Problemy pravovogo regulirovanija dejatel'nosti po predotvrashheniju prestuplenij*]. *Trudy vysshej shkoly MOOP RSFSR - Transactions of the Higher school MOOP RSFSR*, 1966, no. 6, pp. 3-19.
3. *President of the Russian Federation official web-page*. Available at: <http://www.kremlin.ru>.
4. Russian Federation national security strategy till 2020. [Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda]. *Rossijskaja gazeta - Russian newspaper*, 2011, 16th of August.
5. Available at: <http://www.rg.ru/2011/08/16/profilaktika-site-dok.html>.