

Невский Сергей Александрович

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права и процесса
Московского городского университета управления
Правительства Москвы
dom-hors@mail.ru

**ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы воссоздания системы профилактики правонарушений в стране, анализируются основные направления профилактической деятельности, раскрываются проблемы функционирования системы профилактики правонарушений.

Ключевые слова:

профилактика правонарушений; преступность; программа профилактики правонарушений; органы внутренних дел.

Nevskiy Sergei Alexandrovich

Doctor of Law, Professor,
Professor of Criminal Law and Procedure Department,
Moscow City Government University of
Management in Moscow
dom-hors@mail.ru

**DELINQUENCY PREVENTION
IN MODERN RUSSIA:
STATE, ISSUES,
KEY TRENDS**

Summary:

The questions of rebuilding the system for preventing the violations in the country, analyzes the main areas of prevention, revealed problems in the functioning of the system of crime prevention.

Keywords:

prevention of crime, crime, crime prevention programs, enforcement bodies.

Одной из неблагоприятных реалий постсоветского периода развития российского государства было разрушение сформировавшейся достаточно эффективной системы профилактики правонарушений. Известные ученые-криминологи неоднократно поднимали в научной литературе вопрос о ее воссоздании (или создании принципиально новой, адаптированной к современным условиям системы профилактики правонарушений), указывая на неблагоприятные последствия ликвидации данной системы в 90-х гг. XX в. М.М. Бабаев и В.Е. Квашиш в 1999 г. писали: «... если говорить о дне сегодняшнем, то бесспорно одно: в современной России такой системы нет вовсе. Ее здание разрушено основательно, так как известные деструктивные процессы разметали, прежде всего, те формальные (государственные) и неформальные структуры, которые до конца 80-х и начала 90-х годов занимались (хорошо или плохо) предупредительной деятельностью «на местах», непосредственно среди населения, и в первую очередь – индивидуальной профилактикой преступлений и иных правонарушений» [1, с. 63].

А.И. Алексеев, говоря о последствиях разрушения системы профилактики правонарушений, отметил: «Обострению криминальной ситуации, помимо объективных и субъективных факторов глубинного свойства, в значительной мере способствовала сдача государством позиций в деле превентивного противодействия преступности, когда уголовная политика оказалась переориентированной на ситуационное (по принципу пожарной команды) реагирование на факты уже состоявшихся преступлений» [2, с. 97].

Последствием разрушения государственной системы профилактики в России были качественные изменения преступности, которые можно охарактеризовать как криминальный кризис, при котором степень личной и имущественной безопасности граждан была весьма низкой. Подобное положение рано или поздно должно было стать объектом пристального внимания государства. Лишь почти через пятнадцать лет после распада Советского Союза проблема профилактики правонарушений стала рассматриваться на общегосударственном уровне, что повлекло принятие ряда серьезных государственных решений в этой сфере. Нельзя сказать, что в 90-е гг. XX в. не осуществлялась профилактика правонарушений. Работа в этом направлении осуществлялась, но она была локальной, применительно к конкретным видам преступлений, или в рамках отдельных взятых регионов. При этом, как очень верно отметил А.И. Алексеев, был утрачен былой приоритет предупреждения преступности в ряду основных направлений борьбы с ней [3, с. 97].

Позитивные тенденции в организации профилактической работы наметились, начиная с 2000 г., когда в российском обществе был сделан вывод о том, что оно не может существовать

нормально, если не будет надежной, эффективной системы обеспечения безопасности личности, общества и государства от криминальных посягательств.

На заседании Государственного Совета Российской Федерации в г. Казани 26 августа 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин дал поручение о воссоздании в стране государственной системы профилактики правонарушений.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации МВД России была разработана базовая модель системы профилактики правонарушений, включающей четыре уровня: уровень субъекта Российской Федерации; уровень города с районным делением; уровень города без районного деления; уровень сельского поселения. Базовые программы профилактики были направлены полномочным представителям Президента в федеральных округах, всем высшим должностным лицам (главам администраций в субъектах Российской Федерации), руководителям федеральных ведомств и высшим священнослужителям всех конфессий, действующим в Российской Федерации. Поручением Президента России от 26 сентября 2005 г. № ПР-1564 главам регионов было рекомендовано на основе базовой модели с учетом местных условий разработать комплексные программы профилактики правонарушений и инициировать их рассмотрение в органах законодательной власти субъектов Федерации, в дальнейшем приложить необходимые усилия для их успешной реализации [4, с. 4–5].

В июне 2007 г. в г. Ростове-на-Дону на заседании Государственного Совета Президентом России В.В. Путиным были сформулированы основные принципиальные моменты функционирования системы профилактики правонарушений в стране. При этом он особо подчеркнул: «...от фрагментарных шагов в сфере профилактики правонарушений надо переходить к более наступательной и четко выверенной стратегии» [5, с. 2].

Основными принципиальными моментами организации системы профилактики правонарушений в России являются: необходимость укрепления правовой базы в этой сфере; профилактическая работа среди молодежи; социальная адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, а также лиц без определенного места жительства и рода занятий; активное привлечение к охране правопорядка граждан и общественных организаций.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 была образована Правительственная комиссия по профилактике правонарушений [6]. В городах, сельских районах и муниципальных поселениях практически всех регионов России по состоянию на начало 2009 г. функционировали 3,6 тыс. межведомственных комиссий по профилактике правонарушений, 2,3 тыс. заместителей глав администраций по профилактической работе [7, с. 44].

Значительную роль в профилактической работе на современном этапе играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

На заседании Правительственной комиссии по профилактике правонарушений 24 сентября 2009 г. было отмечено, что в 83 субъектах Российской Федерации реализуются 242 региональные проблемы, направленные на профилактику правонарушений. В 2009 г. общий объем средств из различных источников, предусмотренных на финансирование программных мероприятий, уже составил около 1,5 млрд. рублей. Однако в ряде субъектов Российской Федерации по различным причинам произошло сокращение выделения бюджетных средств на реализацию целевых программ профилактической направленности. Было отмечено, что экономия на безопасности граждан может повлечь негативные последствия, связанные с осложнением криминальной ситуации и, в конечном счете, невыполнение государственных решений по обеспечению надлежащего уровня защиты населения от преступлений и правонарушений [8] (для сравнения – ресурсное сопровождение региональных проблем профилактики преступности в 2008 г. составило свыше 8,6 млрд. рублей [9, с. 44]).

Не менее важной проблемой является работа по социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В ряде регионов страны органами власти были приняты решения о выделении (квотировании) определенного процента рабочих мест. В частности, в Краснодарском крае принято решение о выделении для таких людей трех процентов рабочих мест в организациях с численностью персонала свыше 30 человек. Для организаций, участвующих в социальной адаптации указанных лиц, предусмотрены меры поддержки со стороны региональных властей.

В условиях социально-экономической нестабильности работа по трудоустройству лиц, освободившихся из мест лишения свободы, или осужденных условно существенно затруднена. В первом полугодии 2008 г. рабочие места получили только 142 тыс. из 557 тысяч лиц, условно осужденных (то есть лишь каждый четвертый). Из 633,5 тыс. освободившихся из мест лишения свободы – лишь каждый шестой, а треть лиц так и не могли стать на путь исправления. Ми-

нистр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев подчеркнул, что решение данной проблемы заключается в консолидации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и общественных и правозащитных организаций [10].

Очень важным фактором эффективности профилактической деятельности является состояние органов внутренних дел. Не будет преувеличением, если сказать, что именно органы внутренних дел являются главным, самым многочисленным специализированным субъектом профилактики правонарушений. Дело даже не в их численности (хотя стоит заметить, что это самый многочисленный правоохранительный орган), а в значительном перечне их обязанностей, что обуславливает объем выполняемой ими работы по профилактике правонарушений.

В настоящее время возрастает потребность внедрения более современных технических средств обеспечения охраны правопорядка. На заседании Государственного Совета Российской Федерации в июне 2007 г., на котором рассматривался вопрос «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности», обсуждался положительный опыт по применению программного комплекса «Безопасный город» в г. Ростове-на-Дону. В выступлении министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р.Г. Нургалиева было обращено особое внимание на использование технических средств. При этом он подчеркнул, что «лишь 10 процентов всех российских регионов отреагировали на обращение МВД по введению новой техники» [11]. Сейчас программный комплекс «Безопасный город» работает уже в 59 субъектах Российской Федерации. Автоматизированные аппаратно-программные комплексы действуют в городах с миллионным населением, в 2009 г. продолжается их внедрение в городах с населением свыше ста тысяч человек. Автоматизированный аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» включает в себя систему видеонаблюдения за объектами жилого сектора, местами скопления людей и проведения массовых мероприятий, автомобильными магистралями, установку экстренной связи «гражданин – милиция» и другие системы, позволяющие органам внутренних дел в режиме реального времени отслеживать обстановку на улицах и основных трассах мегаполисов. Данная система позволяет централизованно управлять не только размещенными в городе камерами, но также и сопровождать особо важные грузы, контролировать перемещение патрульных экипажей, оперативно подключать к реагированию на происшествия и преступления, брать под наблюдение территорию, на которой произошло опасное событие. Использование данной программы только в 2008 г. позволило раскрыть свыше 11,1 тыс. преступлений и выявить более 125 тыс. административных правонарушений (в период с января по август 2009 г. – 5,7 тыс. и 63 тыс. соответственно) [12].

Техническое оснащение не решит всех проблем, стоящих перед органами внутренних дел. Самое главное на настоящем этапе – это вопрос кадровый. Именно конкретные люди олицетворяют всю систему МВД России, по сотруднику население судит о том, какова эта система – может или не в состоянии обеспечить его безопасность.

Неблагоприятные тенденции 90-х гг. XX в. оказали отрицательное влияние на кадровый потенциал органов внутренних дел. Низкий материальный уровень, обеспечиваемый государством, вынудил уйти многих профессионалов в другие структуры. Лихорадочное восполнение кадровых потерь многочисленными выпускниками образовательных учреждений МВД России, в которых стали обучаться вчерашние выпускники общеобразовательных школ, не решило проблемы. Была нарушена преемственность, когда опытные сотрудники готовили молодых сотрудников, передавали свой бесценный опыт работы. Кроме того, одновременно в органы внутренних дел пришло на службу значительное количество людей не по убеждению, а с целью использовать свое служебное положение ради незаконного обогащения или по другим отрицательным мотивам. В итоге последствия не замедлили сказаться: в конце 90-х гг. XX в. – начале настоящего тысячелетия население в своем большинстве перестало, к большому сожалению, доверять органам внутренних дел. Несколько лет назад руководство МВД России было вынуждено поставить вопрос о возвращении доверия народа. Как отметил министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев, сегодня для министерства важными являются не только вопросы эффективного и качественного выполнения возложенных на него законом задач, но и отношение граждан к органам внутренних дел в целом и к каждому сотруднику в отдельности [13]. Постепенно в результате принятых мер, направленных на недопущения нарушений прав и свобод граждан отдельными сотрудниками милиции, усиление взаимодействия с общественными и правозащитными организациями, ситуация медленно, но исправляется. По данным социологических опросов, проведенных ВЦИОМ и Левада-центром, количество граждан, выразивших недоверие милиции в середине 90-х гг., за 2004 и 2008 гг. сократилось с 38 % до 30 % от числа опрошенных лиц. При этом в той или иной степени доверяют органам внутренних дел

более половины опрошенных и около 85 % в случае необходимости будут обращаться в милицию [14].

Не менее важным в настоящее время является формирование правовой базы профилактической деятельности. В этом контексте следует еще раз обратить внимание на необходимость принятия правового акта о криминологической экспертизе законодательства.

Как определил А.И. Алексеев, криминологическая экспертиза представляет собой изучение, анализ, оценку ее предмета – экономических, социальных, культурно-воспитательных и иных мероприятий с целью определения их возможного или существующего влияния на преступность, ее причинный комплекс, тенденции, качественно-количественные характеристики, последствия, другие криминологически значимые показатели [15, с. 346]. Значение криминологической экспертизы законодательства состоит в том, что она будет препятствовать принятию таких правовых актов, которые не соответствуют криминальной ситуации, теории криминологии, сами порождают криминогенные факторы.

В настоящее общество и государство в полной мере осознали необходимость воссоздания системы профилактики правонарушений с учетом современных реалий, в связи с чем предпринимаются соответствующие меры по восстановлению утраченных на переходном этапе позиций в этой сфере. Хотя говорить о завершенности работы еще рано (она только начинается), тем не менее уже наметилась устойчивая позитивная динамика. Показатели уголовной статистики дают основание говорить о том, что система профилактики правонарушений уже работает, дает довольно позитивные результаты. Это стало возможным лишь тогда, когда профилактика правонарушений стала опять одним из государственных приоритетов.

Ссылки:

1. Квашиш В.Е., Бабаев М.М. Обеспечение законности и прав человека в процессе профилактики преступлений и иных правонарушений // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. Материалы международной научно-практической конференции (7–8 апреля 1999 г.). М., 1999.
2. Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006.
3. Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Указ. соч.
4. Чекалин А. Грани системы профилактики // Профессионал. 2007. № 2 (76).
5. Путин В.В. Необходима системная профилактическая работа // Профессионал. 2007. № 4.
6. О правительственной комиссии по профилактике правонарушений: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 14. Ст. 1410.
7. Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2008 году. М., 2009.
8. Пресс-релиз к заседанию Правительственной комиссии по профилактике правонарушений 1 июля 2009 г. URL: <http://www.mvd.ru/press/release/6628/6628>.
9. Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2008 году. М., 2009.
10. Нурғалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. 2009. 6 окт.
11. Нурғалиев Р. В основе профилактики – человеческое измерение // Щит и меч. 2007. 5 июля.
12. Нурғалиев Р. Жизнь без страха. МВД создает систему комплексной безопасности для каждого человека // Российская газета. 2009. 9 сент.
13. Нурғалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. 2009. 6 окт.
14. Нурғалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. 2009. 6 окт.
15. Криминология: учебник для юридических вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 1997.

References (transliterated):

1. Kvashis V.Ye., Babayev M.M. Obespecheniye zakonnosti i prav cheloveka v protsesse profilaktiki prestupleniy i inykh pravonarusheniy // Preduprezhdeniye prestupnosti i obespecheniye bezopasnosti v gorodakh. Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (7–8 aprelya 1999 g.). M., 1999.
2. Alekseyev A.I., Ovchinskiy V.S., Pobegaylo E.F. Rossiyskaya ugovovnaya politika: preodoleniye krizisa. M., 2006.
3. Alekseyev A.I., Ovchinskiy V.S., Pobegaylo E.F. Ukaz. soch.
4. Chekalin A. Grani sistemy profilaktiki // Professional. 2007. № 2 (76).
5. Putin V.V. Neobkhodima sistemnaya profilakticheskaya rabota // Professional. 2007. № 4.
6. O pravitel'svennoy komissii po profilaktike pravonarusheniy: Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 28 marta 2008 g. № 216 // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2008. № 14. St. 1410.
7. Sostoyaniye pravoporyadka v Rossiyskoy Federatsii i osnovnyye rezul'taty deyatel'nosti organov vnutrennikh del i vnutrennikh voysk v 2008 godu. M., 2009.
8. Press-reliz k zasedaniyu Pravitel'svennoy komissii po profilaktike pravonarusheniy 1 iyulya 2009 g. URL: <http://www.mvd.ru/press/release/6628/6628>.
9. Sostoyaniye pravoporyadka v Rossiyskoy Federatsii i osnovnyye rezul'taty deyatel'nosti organov vnutrennikh del i vnutrennikh voysk v 2008 godu. M., 2009.
10. Nurgaliyev R. Otkrytaya militsiya. MVD aktivno podderzhivayet vse formy grazhdanskogo kontrolya za deyatel'nost'yu svoikh sotrudnikov // Rossiyskaya gazeta. 2009. 6 okt.

11. Nurgaliyev R. V osnove profilaktiki – chelovecheskoye izmereniye // Shchit i mech. 2007. 5 iyulya.
12. Nurgaliyev R. Zhizn' bez strakha. MVD sozdayet sistemu kompleksnoy bezopasnosti dlya kazhdogo cheloveka // Rossiyskaya gazeta. 2009. 9 sent.
13. Nurgaliyev R. Otkrytaya militsiya. MVD aktivno podderzhivayet vse formy grazhdanskogo kontrolya za deyatel'nost'yu svoikh sotrudnikov // Rossiyskaya gazeta. 2009. 6 okt.
14. Nurgaliyev R. Otkrytaya militsiya. MVD aktivno podderzhivayet vse formy grazhdanskogo kontrolya za deyatel'nost'yu svoikh sotrudnikov // Rossiyskaya gazeta. 2009. 6 okt.
15. Kriminologiya: uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov / pod obshch. red. A.I. Dolgovoy. M., 1997.