

УДК 34.343

ПРОЕКТ ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

© 2013 г.

Е.Ю. Титушкина

Академия управления МВД России, Москва

alenchik.64@mail.ru

Поступила в редакцию 16.05.2013

Рассматриваются спорные моменты проекта федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений» и делается вывод о недостаточной проработанности ряда его положений.

Ключевые слова: проект закона, профилактика правонарушений, причины правонарушений, система профилактики.

Наиболее предпочтительным направлением борьбы с преступностью является профилактика преступлений, то есть деятельность, направленная на выявление и изучение причин и условий преступности, выработка и принятие мер, направленных на их устранение, нейтрализацию или минимизацию последствий их действия. Несмотря на очевидность этой идеи, в общем виде сформулированной еще Цезаре Беккария, до настоящего времени в общественном сознании еще не укоренилось понимание того, что причины и условия преступности обусловлены противоречиями общественного развития, а значит, эффективное противодействие преступности возможно только при соединении усилий всех государственных и общественных институтов. Деятельность эта, поскольку она затрагивает, и, порой, весьма существенно, права и свободы человека, должна базироваться на прочном правовом фундаменте. В то же время особенностью ее правового регулирования является то, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует самостоятельная отрасль права, а нормы, регламентирующие эту 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 и правонарушительством.

Однако в настоящее время правовые основы профилактики преступлений еще находятся в зачаточном состоянии, что актуализирует активизацию деятельности законодателя в данном направлении.

На федеральном уровне на сегодняшний день имеется только два закона, являющихся правовой основой профилактической деятельности – «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1]. и «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [2]. Они узконаправлены на определенные категории профилируемых. Отдельные моменты, касающиеся профилактики преступлений, можно обнаружить еще примерно в 20 федеральных законах [3].

Еще в 60–70-е годы 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 [4]. 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 девяностые годы в Академии управления МВД России был разработан проект закона «Об основах государственной системы предупреждения преступлений». Но и этот закон, хотя и дошел до рассмотрения Государственной думой, принят не был.

В середине прошлого десятилетия очередной проект закона был разработан во ВНИИ МВД России.

Усиление внимания к проблеме правового обеспечения деятельности по профилактике преступлений произошло 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 года на заседании в Ростове-на-Дону, тогдашний президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «именно на этапе профилактики можно эффективно противодействовать практически всем видам преступлений» [5].

Начиная с этого времени ни одно выступление руководителей государства, посвященное проблеме преступности, не обходилось без упоминания о том, что профилактика является приоритетным направлением в противодействии преступности.

В свете вышесказанного и по поручению президента России МВД России в течение последних полутора лет было подготовлено более 10 вариантов законопроекта под названием «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Проекты отличаются друг от друга и по объему, и по кругу регулируемых вопросов. Один из вариантов был опубликован на сайте «Российской газеты» 16 августа 2011 г. [6]. Полагаем, что перспектива принятия такого закона имеется, в свете проявляемого интереса к данной проблеме. 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. Однако законопроект называется «Об основах системы профилактики правонарушений». Тем самым необоснованно расширяется предмет данного закона, поскольку понятие правонарушения включает в себя и гражданско-правовые деликты, и дисциплинарные проступки. Таким обра-

зом, 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: «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.

Далее, 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. Однако разработчики законопроекта сначала упорно пытались свести понятие системы профилактики к понятию только одного из этих элементов – субъектов профилактики, а затем вообще отказались от формулировки этого определения. Такое упорство совершенно непонятно, тем более что в законе дается и понятие объектов профилактического воздействия, и раскрываются формы, виды, методы профилактической деятельности. Представляется, что в отсутствие нормативного закрепления различных понятий в сфере профилактики преступлений, при отсутствии единого подхода к пониманию этих терминов не только среди практиков, но и среди научных работников, дефинитивные нормы в законе просто необходимы.

Также крайнее недоумение вызывает печальная судьба виктимологической профилактики в рамках данного законопроекта. Объем соответствующих норм колеблется от весьма широкого закрепления понятия, форм и методов ее осуществления до полного игнорирования. В последнем проекте виктимологическая профилактика только угадывается меду строк. В частности, среди объектов называется «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» закреплено «оказание помощи потерпевшим от правонарушений», что в данном контексте

представляется неверным, поскольку очевидно, что раз лицо уже стало потерпевшим, поздно оказывать на него профилактическое воздействие, следует осуществлять реабилитационные меры. Единственное о чем здесь можно говорить – это о профилактике повторной виктимности. Сам термин – виктимологическая профилактика – стыдливо исчез из закона. Нам же представляется, что данное направление заслуживает большего внимания, поскольку виктимологическая профилактика социально необходима, экономически выгодна, поскольку 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 правонарушения. Далеко не во всех законопроектах она имелась: в одном из вариантов предусматривалась отдельная глава, где содержались и понятие ответственности в рассматриваемой сфере, и виды правонарушений, и виды ответственности, в других вариантах говорилось лишь о превышении полномочий в процессе осуществления мер по профилактике правонарушений, словно только превышением могут исчерпываться правонарушения в данной сфере, в последнем проекте нормы об ответственности отсутствуют вообще. Данное положение противоречит не только требованиям логики, но и нарушает правила юридической техники: норма должна состоять из трех элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. При отсутствии норм об ответственности (как позитивной, так и негативной) структура нормы нарушается. Полагаем, что данную норму возможно было бы изложить в следующем виде:

«Статья. Ответственность за нарушение законодательства в сфере профилактики правонарушений

Нарушениями законодательства Российской Федерации в области профилактики правонарушений являются:

- 1) непредставление требуемой документации;
- 2) создание препятствий субъектам государственной системы профилактики правонарушений в осуществлении мер профилактики;
- 3) представление заведомо неверных сведений и данных о результатах применения мер профилактики правонарушений;

- 4) организация и (или) применение мер профилактики правонарушений неправомочными на то органами, организациями и общественными объединениями;

- 5) прямое или косвенное вмешательство в работу правоохранительных органов в области индивидуальной профилактики правонарушений в целях оказания влияния на ход и результаты проведения индивидуальной профилактики правонарушений;

- 6) иное воспрепятствование органам государственной системы профилактики правонарушений в применении мер профилактики правонарушений;

- 7) непринятие или ненадлежащее осуществление мер профилактики;

- 8) неисполнение должностными лицами органов и организаций представлений о принятии мер по устранению причин преступлений и иных правонарушений, направленных в их адрес правоохранительными и контрольно-надзорными органами.

Лица, виновные в совершении правонарушений, предусмотренных настоящей статьей привлекаются к ответственности в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

К недостаткам законопроекта следует отметить недостаточное внимание 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 статьей 6 самого законопроекта, где среди основных направлений деятельности субъектов профилактики правонарушений называются права, законные интересы юридических лиц, интересы общества и государства.

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 – криминогенный потенциал его можно было бы существенно снизить.

Еще один момент, который вызывает беспокойство: в проекте упорно проводится линия только на один путь воздействия на причины и условия правонарушений – их устранение. Данная позиция игнорирует научные исследования о природе причин преступности, многие из которых по сути своей являются объективными, связанными с законами развития общества в целом и рыночной экономики, в частности. Устранить их невозможно, так же как невозможно победить преступность. Подобный административно-командный подход неприменим к большинству причин, действующих в социально-экономической сфере, применительно к ним возможно снижать криминогенный потенциал, минимизировать последствия их действия, но никак не устранять. Таким образом, цель устранения всех причин и условий правонарушений является нереалистичной.

Благодаря обезнаучиванию в законопроекте появилась норма, просто 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.

Одна из причин названных недостатков закона, как и целого ряда других (рамок статьи просто недостаточно, чтобы подробно рассмотреть их все), является, по моему мнению, недостаточное участие научных работников в разработке законопроекта. Не случайно – и это тоже

вызывает большое удивление – из принципов профилактики правонарушений исчез принцип научной обоснованности. Соответственно, необходимо привлечь к работе над законопроектом ведущих российских криминологов, а также специалистов в области юридической техники, не ограничиваясь силами одного ведомства. Только при этом условии данный закон сможет стать надежной базой формирования нового, но такого важного в деле борьбы с преступностью направления правового регулирования, как профилактика преступлений.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24 июня 1999 г.
2. Федеральный закон от № 64-ФЗ от 6 апреля 2011 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».
3. См., например, Федеральный закон от № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 «О полиции», Федеральный закон от № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 «О противодействии коррупции», Федеральный закон от № 124-ФЗ от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка» и др.
4. Лекарь А.Г. Проблемы правового регулирования деятельности по предотвращению преступлений // Труды высшей школы МООП РСФСР. 1966. № 6. С. 3–19.
5. Официальный интернет-сайт Президента России: www.kremlin.ru
6. <http://www.rg.ru/2011/08/16/profilaktika-site-dok.html>

THE DRAFT LAW «ON FUNDAMENTALS OF THE STATE SYSTEM FOR THE PREVENTION OF OFFENCES IN THE RUSSIAN FEDERATION»

E.Yu. Titushkina

The article examines the controversial points of the project of the Federal law «On the fundamentals of the state system of the prevention of offences» and comes to the conclusion about the lack of elaboration of a number of its provisions.

Keywords: draft law, prevention of offences, causes of offences, system of prevention.