

© Андрей Александрович Ашин

заведующий кафедрой

государственного и муниципального управления

Владимирского филиала РАНХиГС

кандидат юридических наук, доцент

Andrey Aleksandrovich Ashin

Head of department

state and municipal administration

Vladimir branch of Ranepa

candidate of law, associate Professor

© Алексей Евгеньевич Михайлов

доцент кафедры правового обеспечения

государственного и муниципального управления

Владимирского филиала РАНХиГС,

кандидат юридических наук, доцент

Alexey Evgenievich Mikhailov

Associate Professor of Legal support

state and municipal administration

Vladimir branch of Ranepa;

candidate of law, associate Professor

СОДЕРЖАНИЕ ТЕРМИНА «ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ» В РАЗРЕЗЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

**The content of the term "crime prevention" in the context of the current legislation:
the problem**

Аннотация: термин «противодействие преступности» получил широкую распространенность в законодательстве и юридической науке. При этом остаются неразрешенными вопросы, касающиеся определения сущности данного понятия, включающего три направления деятельности: профилактику преступности, борьбу с ней и минимизацию и ликвидацию последствий преступлений. Авторский коллектив исследует проблематику определения содержания понятия «профилактика преступности», используя при этом анализ действующего российского законодательства.

Abstract: The term «combating crime» is widely used in legislation and legal science. At the same time, there remain unresolved issues related to the definition of the essence of this concept, which includes three areas of activity: crime prevention, combating it and minimizing and eliminating the consequences of crimes. the Author's team explores the problems of determining the content of the concept of «crime prevention», using the analysis of the current Russian legislation.

Ключевые слова: противодействие преступности, преступность, государственная политика, профилактика преступлений.

Keywords: counteraction to crime, crime, state policy, crime prevention.

Проблематика противодействия преступности в России не теряет своей актуальности, несмотря на устойчивую тенденцию к снижению состояния преступности в стране. Это связано не только с тем, что обеспечение личной и общественной безопасности является обязанностью государства независимо от уровня существующих угроз, но и с наличием определенных недостатков в сфере противодействия преступности. На данные недостатки обратил внимание Президент РФ В.В. Путин в рамках своего ежегодного выступления на расширенном заседании Коллегии МВД России в 2019 году¹. В частности, Президент РФ указал на проблематику раскрываемости преступлений и отметил, что со стороны МВД России

¹ Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 12.08.2019).

необходимы реальные шаги для кардинального улучшения ситуации по решению этого вопроса.

При этом следует отметить, что важнейшее значение в деятельности по противодействию преступности имеет профилактика преступлений. Данное направление деятельности традиционно рассматривается в науке криминологии как базовый, практико-ориентированный элемент всей системы противодействия преступности². Безусловно, основная задача правоохранительной системы не допустить совершения преступления как такового, в то время как борьба с преступностью представляет собой вынужденную реакцию на уже совершенные деяния. На необходимость укрепления профилактики преступлений обратил внимание и В.В. Путин³, что, на наш взгляд, также подчеркивает значимость данного направления противодействия преступности в системе государственного управления.

Следует отметить, что в отечественном правовом поле профилактика преступности долгое время не была системно урегулирована. Более того, среди многих исследователей бытовало представление, что создать единый комплексный нормативный правовой акт, позволяющий осуществлять профилактику преступности, невозможно в силу разнообразия факторов, детерминирующих преступность, вовлеченных в процесс ее предупреждения субъектов и множественности средств, методов и способов профилактики.

Тем не менее идея создания такого нормативного правового акта, сформулированная еще в середине XX века, активно поддерживалась как в научном мире, так и практическими работниками, а попытки разработки подобного закона неоднократно предпринимались в течение последних двух десятилетий⁴. Итогом этих процессов стало принятие Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ».

Принятие данного закона вызвало неоднозначную реакцию со стороны многих исследователей, обращающих внимание на ряд его недостатков⁵. При этом мы согласимся с точкой зрения, что несомненным плюсом рассматриваемого федерального закона является сам факт его принятия. Применение данного нормативного правового акта позволит более эффективно выявить его проблемные аспекты, что поспособствует устранению имеющихся недостатков и ускорит процесс формирования целостной системы противодействия преступности в России.

Именно в этом разрезе мы хотели бы рассмотреть отдельные положения Федерального закона № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ»⁶. Нами рассматривался вопрос о формировании в России единой системы противодействия правонарушениям, включающей три направления деятельности: профилактику правонарушений, борьбы с ними и минимизацию и ликвидацию последствий правонарушений⁷. В этой системе исследуемый федеральный закон имеет системообразующее значение. В нем сформулированы организационно-правовые основы

² Лунеев В. В. Криминология: учебник для академического бакалавриата. — М. : Юрайт, 2016. С. 23.

³ Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 12.08.2019).

⁴ Титушкина Е. Ю. О проекте федерального закона РФ «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Труды Академии управления МВД России. - 2013. - № 1. С. 15.

⁵ Щербаков А. Д. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: критическая заметка // Социально-экономические явления и процессы – 2016. - № 11. - С. 170-174; Титушкина Е. Ю. Новый этап формирования «профилактического права» // Труды Академии управления МВД России. – 2016.- № 4- С. 23-26.

⁶ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. - № 26, ч. I, ст. 3851.

⁷ Михайлов А. Е., Ашин А. А., Ткачук Т. А. Пробелы правового регулирования государственной политики противодействия преступности // Ученые записки. – 2018. - № 3. - С. 122-125; Ашин А. А., Михайлов А. Е., Стариков А. П. Общая характеристика понятия «противодействие преступности» // Ученые записки. – 2019. - № 2. - С. 61-67;

профилактики правонарушений как таковых, независимо от их отраслевой принадлежности (административной или уголовно-правовой) и видовой характеристики (коррупционных, экстремистских и т.п.). Таким образом, Федеральный закон №182-ФЗ в части организационных основ профилактической деятельности имеет родовой характер по отношению к тем федеральным законам, которые формируют организационно-правовые основы противодействия различным видам правонарушений⁸. Очевидно, что положения данных федеральных законов должны учитывать положения ФЗ №182-ФЗ при организации системы профилактики тех или иных правонарушений и соответствовать им.

Не вдаваясь в глубокий анализ взаимосвязи и взаимодействия указанных нормативных правовых актов, отметим, что, несмотря на наличие между ними очевидной «генетической связи», определенное противоречие обнаруживается уже при оценке используемого ими понятийно-категориального аппарата.

В частности, Федеральные законы № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяют профилактику правонарушений как предупреждение правонарушений, в том числе выявление и последующее устранение их причин и условий. Исходя из подобных формулировок представляется, что профилактика преступлений является сложной категорией, образуемой как минимум двумя направлениями деятельности: предупреждением преступлений и выявлением и устранением их причин и условий. Причем последний представлен (исходя из формулировок законодателя) как дополнительный вид деятельности, на который специально было обращено внимание.

В ФЗ № 182-ФЗ профилактика преступлений рассматривается фактически как деятельность, направленная на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений⁹. Упомянутая в определении «профилактики правонарушений» деятельность по оказанию воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения, на наш взгляд, также представляет собой деятельность по устранению причин и условий преступлений, ориентированную на меры культурно-нравственного и социально-экономического характера. В целом данный Федеральный закон определяет 16 направлений профилактики правонарушений, среди которых в качестве отдельного направления выделено предупреждение правонарушений (п. 2). Интересно, что определение данного понятия в законодательстве не дано.

При этом прослеживается как минимум два аспекта. Во-первых, выявление и устранение причин и условий правонарушений является основной целью профилактики, на достижение которой ориентированы фактически все предусмотренные законодателем профилактические меры. В связи с этим формулировки федерального законодательства о противодействии терроризму, коррупции и экстремизму, оценивающие выявление и устранение причин и условий правонарушений как некий дополнительный вид профилактической деятельности, осуществляемой «в том числе», не совсем корректны.

С другой стороны, предупреждение правонарушений рассматривается как в ФЗ № 182-ФЗ, так и в федеральном законодательстве о противодействии терроризму, коррупции и экстремизму как составная часть профилактики правонарушений.

Вместе с тем более детальный анализ Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ», в котором термин «предупреждение» использован

⁸ О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ: ред. от 29.03.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 11, ст. 1146; О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ: ред. от 26.07.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. - № 52, ч. 1, ст. 6228.

⁹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. - № 26, ч. I, ст. 3851.

всего пять раз, позволяет сделать вывод о том, что данный термин понимается законодателем как синоним «профилактики». В частности, при определении направлений профилактики правонарушений (структура которых объединяет различные основания для классификации) выделяются ряд направлений, предполагающих воздействие на отдельные виды правонарушений¹⁰, среди которых выделено предупреждение правонарушений несовершеннолетних (п. 7). При этом обращает на себя внимание тот факт, что в специализированном федеральном законе, формирующем организационно-правовые основы противодействия правонарушениям несовершеннолетних, в качестве основного определен термин «профилактика правонарушений несовершеннолетних». Причем определяется профилактика данных правонарушений аналогично определению профилактики правонарушений как таковых¹¹. В целом же анализ Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» позволяет говорить о том, что оба указанных термина рассматриваются законодателем как синонимы, что, очевидно, отразилось и на формулировках в более позднем по дате принятия ФЗ РФ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ».

Далее отметим, что в п. 9 ч. 2 ст. 6 «Основные направления профилактики правонарушений» данного Федерального закона при определении мер, реализуемых в рамках основных направлений профилактики правонарушений, законодатель указывает, что специальные меры профилактики применяются в целях предупреждения правонарушений. С учетом общего характера положений ч. 2 ст. 6 исследуемого закона по отношению к направлениям профилактики, представляется, что законодатель фактически не проводит различия между предупреждением и профилактикой, что в целом соответствует широко признанному в науке криминологии подходу¹².

На этом фоне выделение предупреждения правонарушений в качестве одного из направлений профилактики представляется неверным. Устранение этого противоречия требует либо исключить данную формулировку из направлений профилактики правонарушений, либо дать развернутое определение «предупреждения правонарушений», отличное от определения профилактики, а также устранить возникающие в связи с этим противоречия в законодательных формулировках.

Список литературы

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ: ред. от 26.07.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. - № 52, ч. 1, ст. 6228.
2. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ: ред. от 29.03.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 11, ст. 1146.
3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ: ред. от 26.07.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 26, ст. 3177.

¹⁰ Данный подход в целом соответствует позиции В. Д. Малкова, который, подчеркивая невозможность искоренения преступности, как социального явления, отмечал, что деятельность государства должна быть ориентирована на преодоление наиболее опасных проявлений преступности (Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. - 27-е изд., перераб. и доп. — М. : ЗАО «Юстицинформ», 2006. С. 117.

¹¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ: ред. от 26.07.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 26, ст. 3177.

¹² Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. - 27-е изд., перераб. и доп. — М. : ЗАО «Юстицинформ», 2006. С. 117; Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. И. Долговой. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2014. С. 480.

4. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. - № 26, ч. I, ст. 3851.
5. Ашин А. А., Михайлов А. Е., Стариков А. П. Общая характеристика понятия «противодействие преступности» // Ученые записки. – 2019. - № 2. - С. 61-67.
6. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. И. Долговой. —4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2014. - 1108 с.
7. Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. - 27- е изд., перераб. и доп. — М. : ЗАО «Юстицинформ», 2006. – 528 с.
8. Лунеев В. В. Криминология: учебник для академического бакалавриата. — М. : Юрайт, 2016. – 686 с.
9. Михайлов А. Е., Ашин А. А., Ткачук Т. А. Пробелы правового регулирования государственной политики противодействия преступности // Ученые записки. – 2018. - № 3. - С. 122-125.
10. Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 12.08.2019).
11. Титушкина Е. Ю. О проекте федерального закона РФ «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Труды Академии управления МВД России. - 2013. - № 1.
12. Титушкина Е. Ю. Новый этап формирования «профилактического права» // Труды Академии управления МВД России. – 2016.- № 4- С. 23-26.
13. Щербаков А. Д. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: критическая заметка // Социально-экономические явления и процессы – 2016. - № 11. - С. 170-174.