

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Аннотация. В статье отражена государственная политика в сфере профилактики правонарушений в России на современном этапе. Дается оценка состояния профилактики преступности в Пензенской области. Проанализирована работа по предупреждению преступлений на различных этапах развития нашего государства.

Ключевые слова: преступность, профилактика правонарушений, система профилактики, полиция, милиция, общественные формирования.

Abstract. The article reflects the state policy in the sphere of crime prevention in Russia at the present stage. It assesses the state of crime prevention in the Penza region. It analyzes the work to prevent crimes at various stages of development of our state.

Key words: crime, crime prevention, prevention system, police, militia, social formation.

В современных условиях одним из главных направлений деятельности государства и его органов остается выполнение задач по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью. Важное место в борьбе с преступностью занимает профилактика правонарушений.

Идея предупреждения преступлений в России появилась в XVIII в. Екатерина II в Наказе о сочинении нового Уложения высказала пожелание, что гораздо лучше предупреждать преступления, нежели наказывать. Императрица и сам термин «полиция» толковала как порядок в государстве, при котором преступления предупреждаются и пресекаются. В период царствования Николая I был издан кодекс, который назывался Уставом о предупреждении и пресечении преступлений (1832) [1], но далее этого правительство царской России не пошло, и единой системы профилактики преступлений создано не было.

С приходом к власти в 1917 г. большевиков на первый план выступило классовое господство и подавление, которое все же не смогло отказаться от общесоциальных начал охраны правопорядка в стране. Созданная рабоче-крестьянская милиция, несмотря на привлечение ее к политическим процессам, выполняла и свои основные задачи, к которым относились охрана общественного порядка и борьба с преступностью. В основу борьбы с преступностью были положены принципы революционного правосознания и целесообразности. Карательная политика отличалась непродуманностью по наиболее «популярным» группам преступлений: имущественным и против личности, в то же время жестко регламентировала взаимодействие между гражданином и государством. Классовость карательной политики делала неравноправной правоприменительную деятельность соответствующих органов в отношении различных групп населения и давала возможность избежать наказания рабочим и крестьянам, которые и совершали основную массу преступлений. Это приводило к порождению чувства безнаказанности у одних и чувства страха у других. В таких условиях об общей профилактике преступлений не могло быть и речи.

С приходом к власти И. В. Сталина был взят курс на построение административно-командной системы управления государством, а в правоохранительной сфере – на массовое применение репрессий. В начале 1930-х гг. произошел резкий рост уголовной преступности. Власть применяла разнообразные методы борьбы с ней (введение паспортной системы, ужесточение уголовного законодательства), но, будучи не в состоянии справиться с всплеском преступности обычными методами, пошла на применение внесудебной репрессии. Так, помимо общих «троек» на местах, которым были делегированы полномочия Судебной коллегии ОГПУ, при управлениях милиции НКВД союзных и автономных республик и управлениях милиции краев и областей были учреждены так называемые милицейские «тройки» в составе начальника соответствующего управления ОГПУ, начальника управления милиции и начальника отдела, представлявшего дело в «тройку». Рассмотрению в милицейских «тройках» подлежали дела лиц, имевших судимости за уголовные преступления и не порвавших связь с преступной средой; лиц, хотя и не имевших судимостей, но не занятых общественно полезным трудом и связанных с преступной средой, в том числе притондержателей и скупщиков краденного; хулиганов-рецидивистов, ранее не менее двух раз судимых за хулиганство; нищих-профессионалов; злостных нарушителей паспортного режима. То есть указанные категории лиц привлекались к уголовной ответственности в упрощенном порядке с целью предотвращения совершения ими более тяжких преступлений. В конечном счете применение подобных мер, несмотря на нарушения прав граждан, давало свои результаты. Так, к примеру, в отчете о деятельности милиции за 1935 г. отмечалось, что по сравнению с 1934 г. число вооруженных грабежей снизилось на 45 %, невооруженных грабежей – на 46 %, квалифицированных краж – на 32 %, а конокрадства – на 66 % [2].

На состояние работы по профилактике преступности оказывала влияние и идеологическая установка о том, что преступность – «пережиток» старого мира. При социализме с уничтожением экономического и политического неравенства между людьми должна исчезнуть и сама преступность. Ошибочность этой концепции подтвердилась во второй половине 1960-х гг., когда было объявлено о построении развитого социалистического общества.

В указанный период была взята ориентация на создание системы профилактики правонарушений. Профилактика стала превращаться в важнейшую функцию государственных органов и общественных организаций, призванных вести борьбу с преступностью. Был осуществлен ряд важных организационных мероприятий и в системе органов внутренних дел. В составе организационно-инспекторского управления МВД СССР были созданы специальные отделы, задачами которых являлись научная разработка проблем организации предупреждения преступности и профилактики правонарушений и организационное обеспечение работы по созданию профилактической службы.

В 1969 г. на основе научных рекомендаций впервые в истории органов внутренних дел была разработана и введена инструкция по организации и тактике предупреждения правонарушений. В 1970 г., в соответствии с решением коллегии МВД СССР, стала проводиться активная работа по внедрению в практику органов внутренних дел административного надзора, охранной сигнализации, было организовано принудительное лечение алкоголиков,

принимались меры по обязательному трудоустройству лиц, ведущих паразитический образ жизни, по более глубокому изучению причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

За эти годы был накоплен большой опыт участия милиции в организации шефства, наставничества и индивидуальной работы с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни. Одновременно с совершенствованием тактических форм и методов профилактики разрабатывались ее организационные основы, формировались профилактические подразделения. Появились лечебно-трудовые профилактории (ЛТП), специальные комендантуры для надзора за условно осужденными и условно освобожденными из исправительно-трудовых учреждений, были введены должности инспекторов профилактики в медицинских вытрезвителях.

В 1974 г. на основе обобщенного опыта было принято решение о создании в МВД СССР специальной службы профилактики. Поскольку подавляющее количество преступлений регистрировалось по линии уголовного розыска, было признано целесообразным в первую очередь усилить профилактическую деятельность именно этой службы. В структуре уголовного розыска были созданы три подразделения: общей профилактики; индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами милиции; профилактики правонарушений несовершеннолетних.

На подразделения общей профилактики возлагались функции сбора, систематизации материалов о причинах преступлений, условиях, способствующих их совершению, и разработки комплексных мероприятий по устранению этих причин и условий.

Подразделения индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами милиции составили сердцевину всей службы. На них была возложена задача проводить конкретную профилактическую работу с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни, предупреждать правонарушения с их стороны, а также принимать меры к обеспечению воспитательно-профилактического воздействия на таких граждан через общественные организации и коллективы трудящихся по месту работы и жительства.

Центральной фигурой профилактической службы стал участковый инспектор милиции. Вокруг участкового инспектора и начала концентрироваться вся профилактическая деятельность в трудовых коллективах и по месту жительства трудящихся. Роль участковых инспекторов в профилактике правонарушений особенно возросла в связи с созданием опорных пунктов охраны правопорядка. Они позволили объединить все силы общественности и направить их на осуществление планомерной профилактики правонарушений. В результате большой работы было создано более 20 тыс. опорных пунктов охраны правопорядка, функционировавших как в городах, так и в сельской местности. Деятельность опорных пунктов сразу стала развиваться на основе тесного взаимодействия депутатских групп, добровольных народных дружин, участковых инспекторов милиции, товарищеских судов, домашних комитетов, инспекций по борьбе с правонарушениями несовершеннолетних. Для руководства опорными пунктами были созданы советы общественности, которые анализировали данные о состоянии правопорядка в своем микрорайоне, планировали и осуществляли профилактические мероприятия по месту жительства [3].

Проведенные мероприятия позволили повысить качество охраны общественного порядка и состояние защищенности граждан России от преступных посягательств. Совершение тяжких преступлений против личности рассматривалось руководством милиции как чрезвычайное событие, и к раскрытию такого преступления привлекались все силы и средства.

Криминогенная ситуация в стране резко осложнилась в период перестройки. Резкий рост преступности произошел в России в 1992 г., число зарегистрированных преступлений составило 207 % к уровню 1986 г. (1 338 424 – 2 770 591) [4]. В 2007 г. было зарегистрировано уже 3 582 541 преступление [5].

Количество умышленных убийств в Российской Федерации за последние четыре года прошлого столетия по своим абсолютным показателям возросло более чем в 3,4 раза [4, с. 212]. В 2007 г. было зарегистрировано 22 227 убийств, их число почти на две тысячи превышает количество уголовно наказуемых хулиганств [5].

После перестройки была разрушена система профилактики преступлений, прекратили свою деятельность большинство общественных формирований правоохранительной направленности. Демократизация уголовного законодательства и судебной практики привела к тому, что практически перестала работать превентивная функция уголовного наказания.

В нашей стране в последние годы отдается приоритет интересам прав личности, а зачастую защите прав правонарушителей.

Примером может служить решение о закрытии в 1992 г. лечебно-трудовых профилакториев для лечения хронических алкоголиков. Оценивая известное положение о том, что алкоголики являются больными лицами и поэтому нуждаются в лечении и социальной реабилитации, а не в наказании, следует обратить внимание на следующее обстоятельство. Общество должно обеспечить каждому больному алкоголизмом возможность обратиться за получением доступной квалифицированной медицинской помощи, в том числе анонимной. В то же время одни члены общества имеют право на обеспечение должного признания своих прав и свобод со стороны других членов общества, для чего при осуществлении своих прав и свобод каждый человек может подвергаться установленным законом ограничениям (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.). Оценивая существовавший порядок направления хронических алкоголиков в ЛТП, следует сказать об обязательных требованиях районных судов к материалам, представляемым на таких лиц в судебное заседание:

- 1) лицо должно было быть признано хроническим алкоголиком и по состоянию здоровья могло содержаться в ЛТП;
- 2) больной направлялся до этого на добровольное стационарное лечение и продолжал пьянствовать;
- 3) лицо вело антиобщественный образ жизни, т.е. систематически допускало нарушения общественного порядка, мешало своим поведением нормальному проживанию соседей или членов семьи.

Поэтому закрытие ЛТП привело лишь к защите прав хронических алкоголиков в ущерб окружающим их членам общества.

В какой-то степени это повлияло и на состоянии бытовой преступности в стране. Например, в Пензенской области рост числа преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, в 1993 г. составил 74,7 %. Эта тенденция сохранялась до 1999 г., и лишь в 2000 г. наметился некоторый спад

бытовой преступности. А уже в 2004 г. было совершено 1025 бытовых преступлений, по сравнению с 1992 г. их число увеличилось более чем в четыре раза (241 – 1025), в том числе убийств почти в два раза (48 – 89), умышленного причинения тяжкого вреда здоровью со смертельным исходом – в девять раз (6 – 56). В то же время общее число зарегистрированных преступлений в 2004 г. по сравнению с 1992 г. увеличилось лишь на 24,6 % (16636 – 20738), а в 2003 г. этот показатель был на уровне 1992 г. (16636 – 16704) [6]. И только в 2007 г. наметилась тенденция к снижению числа зарегистрированных преступлений, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений.

Аналогичная ситуация сложилась и с лечением больных наркоманией. С изложенных позиций в тех случаях, когда поведение лиц, злоупотребляющих наркотиками, алкоголем, становится препятствием к реализации прав и свобод другими гражданами, ограничение такого поведения, по-видимому, будет не только морально и юридически допустимо, но и жизненно необходимо.

Строя правовое государство, едва ли можно отрицать тот факт, что лишь немногие из благ цивилизованного общества превосходят по важности общественное спокойствие, позволяющее гражданам пользоваться свободой и безопасностью. Оценивая успех в достижении такого общественного состояния, в первую очередь обращаются к роли полицейской системы и ее месту в общественном строе. Джон К. Олдерсон в статье «Полиция и общественный строй» отмечал, что «система полиции – это всего лишь продукт и отражение ценностей данного общества в определенное время и в определенном месте, а никак не наоборот. В этом смысле общество действительно имеет такую полицию, какую оно заслуживает» [7].

В современных условиях правоприменительная практика в нашей стране зачастую идет по пути недоверия сотрудникам милиции (полиции), их показания продолжают оценивать как второстепенные, в них усматривается личная заинтересованность, а не служебный долг. В то же время в большинстве западных стран существует упрощенный порядок рассмотрения судами дел о противоправных действиях, квалифицируемых как менее тяжкие, и показания полицейских служат зачастую как единственная и основная доказательственная база обвинения. В Италии, например, в таком порядке рассматривается около 70 %, а в Англии и Уэльсе – до 80 % дел, причем, как правило, бывает оправдано лишь от 5 до 10 % граждан [8]. Данное положение дел отрицательно влияло на эффективность деятельности милиции и, соответственно, на степень защищенности граждан от противоправных посягательств и профилактику тяжких преступлений.

Надеемся, что с созданием полиции, повышением профессионального уровня сотрудников изменится и отношение к осуществлению полицейскими функций по охране общественного порядка.

В последние годы много сделано для защиты прав лиц, обвиняемых в совершении преступных действий, и для улучшения режима содержания лиц, отбывающих уголовное и административное наказание, но в то же время не принимается никаких существенных мер по защите прав лиц, пострадавших от противоправных проявлений, свидетелей. В таких условиях многие граждане не желают иметь дело с правоохранительными органами и не обращаются за помощью в милицию, как следствие, растет латентная преступность.

Усложняется применение статей Уголовного кодекса превентивной направленности.

Можно согласиться со словами Франца фон Листа, что общество, в котором нет каких-либо отклонений от общепринятых норм поведения, существует лишь в теории и вряд ли возможно в действительности, о чем свидетельствует историческая и сегодняшняя реальность.

Интенсивный рост преступности не сама болезнь общества, а лишь показательный симптом его более глубоких социальных недугов. Решение проблемы лежит в углублении правового и криминологического контроля, в конкретно-криминологической стратегии предупреждения преступности, реализуемой и корректируемой непрерывно.

В настоящее время в Российской Федерации на федеральном уровне вопросы организации профилактики преступности должным образом не урегулированы. Отсутствует комплексная программа профилактики, в Государственной думе уже несколько лет на рассмотрении находится закон «Об административном надзоре», в 2007 г. Правовым департаментом МВД России подготовлен и направлен в Госдуму законопроект «Об участии граждан в обеспечении правопорядка», который тоже до настоящего времени не принят.

В сложившейся ситуации необходимо отметить инициативу в организации профилактики преступлений некоторых субъектов Российской Федерации. Например, в Пензенской области разработана базовая модель системы профилактики правонарушений, которая включает четыре уровня: на предприятиях, в учреждениях и организациях; в поселениях; в муниципальных районах и городских округах; органах власти и управления области.

Основу системы предупреждения преступности в области составляют меры по консолидации органов государственной власти, правоохранительных органов, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, общественных объединений и населения в борьбе с преступностью и иными противоправными явлениями.

Всего с начала формирования многоуровневой системы профилактики правонарушений было подготовлено 17 законов Пензенской области, 18 постановлений правительства области, около 2,5 тыс. различных решений органов местного самоуправления, направленных на профилактику преступлений и иных правонарушений.

В области действуют 24 различные программы по профилактике преступлений и иных правонарушений.

В 2009 г. был учрежден почетный знак Пензенской области «За отличие в профилактике правонарушений на территории Пензенской области».

Одним из важнейших направлений деятельности по профилактике правонарушений является создание институтов гражданского общества.

В настоящее время в области создано и работает 712 советов ответственности по профилактике правонарушений. Всего профилактической работой советов охвачено более 10 тыс. граждан, от которых можно ожидать совершения правонарушений и преступлений.

Активную работу по нравственному и духовному воспитанию подрастающего поколения проводят созданные в образовательных учреждениях советы родительской ответственности. В образовательных учреждениях области создано 499 советов бабушек и дедушек (около 4 тыс. человек), 580 советов отцов (более 4 тыс. человек).

На базе образовательных учреждений действуют объединения юных инспекторов дорожного движения, юных друзей милиции, юных спасателей, дружины юных пожарных, военно-спортивные клубы и другие подростковые организации, в работе которых принимают участие более 25 тыс. учащихся.

Большие возможности для пропаганды здорового образа жизни, развития массового физкультурного и спортивного движения, повышения качества физического воспитания, профилактики асоциальных проявлений среди детей и молодежи появились с увеличением числа физкультурно-оздоровительных комплексов. В 34 ФОКах системы образования работают 385 спортивных секций, в которых занимаются более 10 тыс. школьников.

Пензенская областная общественная организация имеет 44 молодежных оперативных отряда дружинников численностью 2,4 тыс. человек. Это та часть молодежи, которая активно включилась в процесс воспитания подрастающего поколения и профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Принимаемые меры позволили не только стабилизировать криминогенную ситуацию в области, но и за последние три года более чем в два раза снизить число зарегистрированных преступлений (с 34 836 тыс. в 2006 г. до 16 976 тыс. в 2010 г.). Общий уровень преступности на 100 тыс. населения в 2010 г. в Пензенской области остается одним из самых низких как в Приволжском федеральном округе, так и в целом по России и составляет 1236,2 преступления (по России – 1852,4; по ПФО – 1839,4), тяжких и особо тяжких преступлений – 265,6 (по России – 482,2; по ПФО – 440,8) [9].

Созданная в Пензенской области государственная система профилактики преступлений и иных правонарушений получила положительную оценку руководства МВД России, данный опыт работы рекомендован для распространения в других субъектах Российской Федерации.

Список литературы

1. **Бельский, К. С.** Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск, 1995. – С. 13.
2. **Борисов, А. В.** Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин [и др.]. – М., 1995. – С. 146–148.
3. История советской милиции. – М. : Академия МВД СССР, 1977. – Т. 2. – С. 242–250.
4. **Лунеев, В. В.** Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В. В. Лунеев. – М. : Вольтерс Клувер, 2005. – С. 211.
5. Статистический сборник МВД РФ. – М., 2007.
6. Статистические сборники ИЦ УВД Пензенской области за 1992–2010 гг.
7. **Олдерсон, Д. К.** Полиция и общественный строй / Д. К. Олдерсон. – М. : Академия МВД РФ, 1985. – С. 18.
8. **Губанов, А. В.** Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности / А. В. Губанов. – М. : МВД СССР, 1991. – С. 13.
9. Статистические сборники ИЦ УВД по Пензенской области за 2006–2010 гг.

Колемасов Владимир Николаевич
кандидат исторических наук, доцент,
кафедра уголовного права, Пензенский
государственный университет

E-mail: kolemasov@penza-gorod.ru

Kolemasov Vladimir Nikolaevich
Candidate of historical sciences,
associate professor, sub-department
of criminal law, Penza State University

УДК 340.0(09)

Колемасов, В. Н.

Государственная политика в сфере профилактики преступности в России: история и современность / В. Н. Колемасов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 52–59.