

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Академия управления

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Часть I

Учебник

Под редакцией
заслуженного юриста Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора
Л. И. Беляевой

Москва - 2018

УДК 343.21
ББК 67.408
У 26

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *И. В. Никитенко*, профессор кафедры уголовного права и криминологии Дальневосточного юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент; *М. М. Дайшутов*, начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент; *О. П. Грибунов*, заместитель начальника Восточно-Сибирского института МВД России (по научной работе), доктор юридических наук, доцент; *В. В. Намнясева*, начальник кафедры уголовного права учебно-научного комплекса по предварительному следствию в органах внутренних дел Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент; *А. В. Никуленко*, начальник кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент; *В. Б. Клишков*, начальник кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

У 26 **Уголовная** политика Российской Федерации : в 2-х ч. : учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. – М. : Академия управления МВД России, 2018. – Ч. 1. – 184 с.

ISBN 978-5-906942-53-1

В настоящей работе на основе действующего законодательства, обобщения, анализа эмпирических данных, а также с учетом современного состояния теории и практики в систематизированном виде освещаются основные понятия и институты уголовной политики и главные направления ее реализации в деятельности органов внутренних дел.

Учебник предназначен для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, соискателей, магистрантов и слушателей Академии управления МВД России и других образовательных и научных организаций, а также практических работников правоохранительных органов.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 01.09.2018.

УДК 343.21
ББК 67.408

ISBN 978-5-906942-53-1

© Академия управления МВД России, 2018

Авторский коллектив:

Л. И. Беляева, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, – введение, главы I (в соавторстве с В. Ф. Цепелевым), II, III, IV (§ 2 в соавторстве с Я. Г. Ищуком), VI, § 1, § 2 (в соавторстве с М. Ю. Ворониным);

В. Ф. Цепелев, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, – главы I (в соавторстве с Л. И. Беляевой), V, VII, VIII, XII;

М. Ю. Воронин, доктор юридических наук, доцент, – главы VI (§ 1, 2 в соавторстве с Л. И. Беляевой), IX;

Ю. В. Трунцевский, доктор юридических наук, профессор, – глава XI;

Б. В. Борин, доктор юридических наук, – глава X (в соавторстве с Е. С. Смольяниновым);

Е. С. Смольянинов, кандидат юридических наук, доцент, – глава X (в соавторстве с Б. В. Бориным);

Я. Г. Ищук, кандидат юридических наук, – глава IV, § 2 (в соавторстве с Л. И. Беляевой).

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел», созданная усилиями профессора Г. М. Миньковского, преподавалась в Академии МВД СССР – Академии управления МВД России с 1980 г.

По проблемам уголовной политики были написаны учебные пособия, монографии, статьи, которые помогали слушателям в освоении материала. Однако систематического изложения преподаваемого курса не было.

Первая попытка систематизированного изложения основных положений теории уголовной политики и практики ее реализации органами внутренних дел была предпринята в 2003 г., когда в Академии был издан первый и единственный на тот период учебник по уголовной политике, в общем, и ее реализации органами внутренних дел, в частности.

При подготовке учебника был использован опыт чтения лекций по данному курсу в Академии профессорами П. Ф. Гришаниным, В. П. Ревиним, Э. Ф. Побегайло и др. Особенностью этого учебника было то, что в нем широко использованы многие положения и идеи профессора Г. М. Миньковского, опубликованные и высказанные им по вопросам уголовной политики. Тем самым авторы учебника отдали дань должного уважения создателю дисциплины и ее первому преподавателю.

Авторы стремились отразить основные теоретические воззрения, передовой практический опыт деятельности органов внутренних дел, учесть изменения, произошедшие в законодательстве, практику зарубежных правоохранительных органов.

Первый учебник пользовался широким спросом несмотря на то, что не все вопросы в нем были рассмотрены, а рассмотренные – освещены не всегда исчерпывающе, глубоко и всесторонне. Это объясняется все еще недостаточной научной разработкой некоторых положений, молодостью самой дисциплины.

За истекший период изменились социально-экономические и социально-политические условия в стране и в мире, появились новые издания, в том числе учебники, расширился круг знаний по вопросам уголовной политики, что потребовало дальнейшего их исследования и разработки. Это обусловило появление нового учебника, вышедшего в 2014 г.

В его основу были положены многие идеи известных исследователей уголовной политики: А. И. Алексеева, Н. А. Беляева, С. В. Бородина, М. П. Журавлева, А. А. Герцензона, В. Н. Кудрявцева, П. Ф. Гришанина, Н. И. Загородникова, А. Э. Жалинского, Г. М. Миньковского, Л. И. Спиридонова, Н. А. Стручкова и ряда других авторов, а также современников: М. М. Бабаева, А. И. Бойко, С. С. Босхолова, Л. Д. Гаухмана, А. Л. Дзигаря, М. П. Журавлева, А. И. Коробеева, Н. А. Лопашенко, В. С. Овчинского, П. Н. Панченко, Э. Ф. Побегайло, В. П. Ревина, А. В. Усса и др.

Развитие теории уголовной политики, законодательства и практики его применения, совершенствование образовательного процесса в Академии управления МВД России естественным образом повлияли и на судьбу учебника. В соответствии с новым учебным планом в Академии преподается «Уголовная политика Российской Федерации». Это не означает, что авторы отказались от ранее сделанного. Напротив, новый учебник написан с учетом и на основе предшествующих разработок, но с новым подходом.

При подготовке учебника приняты во внимание новые работы М. М. Бабаева, Ю. И. Бытко, И. Н. Кондрата, Ю. Е. Пудовочкина и др.

Развитие ряда положений уголовной политики рассматривается с учетом выводов и результатов исследований по общетеоретическим проблемам правовой политики Н. В. Исакова, А. В. Малько, А. П. Коробовой, К. В. Шундикова.

Необходимо отметить, что в работе используются термины «борьба с преступностью» и «противодействие преступности». Это связано со следующими обстоятельствами:

а) использованием этих терминов как равнозначных в международных документах;

б) использованием термина «борьба с преступностью» в ст. 114 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), а термина «противодействие преступности» – в ст. 1 ФЗ РФ «О полиции»;

в) признанием синонимами в русском языке слов «борьба» и «противодействие».

При характеристике уголовной политики необходимо помнить, что она основывается на объективных законах общественного раз-

вития и в конечном счете определяется объективными процессами, происходящими в обществе.

Авторы исходят из того, что уголовная политика проистекает из социально-политических и социально-экономических условий, и рассматривают уголовную политику именно в связи с этими условиями.

В учебнике показано становление и развитие уголовной политики как науки и учебной дисциплины, а также ее особенности как деятельности государства в области борьбы с преступностью.

Известно, что учебник содержит в себе, как правило, устоявшийся материал. Это можно отнести и к настоящему учебнику. Вместе с тем, в нем есть и материал, который пока лишь свидетельствует о том, что есть проблемы, требующие разрешения.

В течение довольно длительного периода существовало мнение, что целью уголовной политики является борьба с преступностью, потом это трансформировалось в противодействие преступности. Авторы учебника считают, что целью уголовной политики является обеспечение безопасности личности, общества и государства от криминальных посягательств. Эта позиция соответствует международным документам, конституционным положениям, Федеральному закону «О полиции», Стратегии национальной безопасности и отражает суть и смысл современной уголовной политики.

Поскольку учение об уголовной политике сравнительно молодая область знаний, то многие проблемы остаются не до конца исследованными, что создает перспективы для дальнейшего изучения, например, особенности реализации уголовной политики как управленческой деятельности, задачи и функции субъектов реализации уголовной политики и др.

Авторы обращают внимание на то, что уголовная политика, ее формирование и развитие не могут быть оторваны от реальной действительности, в учебнике показано, как и какие обстоятельства необходимо учитывать для полноты и реальности картины, он не просто освещает актуальные вопросы, но и помогает их разрешать.

За последние три-пять лет по уголовной политике появилось новое поколение литературы, в том числе и учебники. Этот процесс объективен и неизбежен: сложность и неоднозначность знания об уголовной политике, многообразие подходов к ее анализу и построению системы понятий, роль уголовной политики в общественной жизни требуют научного осмысления.

Настоящий учебник не является воспроизведением предыдущего. В нем содержится обновленный материал, позволяющий полнее раскрыть суть затрагиваемых вопросов.

Любой учебник – всегда изложение того, что достигнуто в той или иной области знаний. Вопрос лишь в том, каким из них отдать предпочтение. Нисколько не умаляя ценности разных взглядов на содержание уголовной политики, ее структуру, форму и прочего, авторы остаются на научных познаниях, выработанных основателями академической школы уголовной политики, развивая и дополняя их.

Новый учебник, подготовленный коллективом авторов кафедры уголовной политики Академии управления МВД России, является свидетельством развития системы знаний об уголовной политике, преемственности в научной разработке проблем современности, признания вклада, сделанного всеми учеными, служившими в Академии в разное время, и должного уважения к их труду.

Изучение теории уголовной политики способствует глубокому пониманию научных, правовых и организационных (управленческих) основ борьбы с преступностью. Это создает условия для укрепления законности и правопорядка, эффективной охраны личности, общества и государства от криминальных посягательств.

Учебник написан для слушателей Академии управления МВД России, однако может быть полезным для всех, кто интересуется вопросами уголовной политики и ее реализацией.

Глава I

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Уголовная политика как учебная дисциплина формировалась и развивалась неоднозначно и неровно. В ее истории мы видим и периоды расцвета, и периоды угасания. Это напрямую связано с развитием системы научных взглядов на уголовную политику. Расширение объема научных знаний в этой области всегда приводило к проникновению их в учебные аудитории, и напротив, ограничение, истощение научных знаний изгоняло оттуда. Естественно, ведь река знаний, не имеющая источника, неизбежно свое течение останавливает.

Первые последовательные работы по уголовной политике появились в России в последней четверти XIX в. В этот же период начала формироваться и новая учебная дисциплина, которая стала преподаваться в российских университетах.

Как учебная дисциплина курс впервые был прочитан М. П. Чубинским в университете Св. Владимира (Киев) под названием «Новые учения в области уголовного права и процесса». Аналогичные курсы под различными названиями читались в Демидовском юридическом лицее и на юридическом факультете Харьковского университета (1896–1912 гг.).

В 1897 г. курс был прочитан в Санкт-Петербургском университете. С этого же года курс был включен в число обязательных спецкурсов на юридическом факультете университета. Таким образом, уголовная политика в конце XIX в. стала предметом систематического преподавания в учебных заведениях России, которое осуществлялось до 1917 г.

Вновь более или менее четкие научные представления об уголовной политике сложились к 30-м гг. XX века. Уголовная политика стала преподаваться в юридических вузах. Была разработана первая программа учебного курса, авторами которой стали З. А. Ашра-

фьян, С. Я. Булатов, А. М. Быстрова, Г. И. Волков, М. Д. Дурманов, П. В. Кузьмин, А. М. Львов, В. М. Семенов, А. Я. Эстрин, А. С. Шляпочников. Составители видели задачей программы обучение студентов правильной применению марксистско-ленинских принципов советской уголовной политики.

В программу было включено восемнадцать тем. Вопросы уголовной политики тесно связывались с уголовным правом.

Параллельно этому развивалась наука пенитенциарного, затем исправительно-трудового права, в рамках которой сформировалась исправительно-трудовая политика, вопросы которой активно разрабатывали М. М. Исаев, С. В. Познышев, Е. Г. Ширвиндт, Б. С. Утевский и др. Пенитенциарная, а затем исправительно-трудовая политика преподавались в юридических вузах и школах в рамках служебной подготовки сотрудников исправительных учреждений.

Целый ряд обстоятельств социально-политического характера способствовал тому, что исследования проблем уголовной политики и ее преподавание были надолго прекращены.

Давно замечено, что в эпоху значительных социальных перемен роль уголовно-политических знаний и потребность в них заметно возрастает.

Победа в Великой Отечественной войне, послевоенные преобразования в стране вновь обратили внимание исследователей к проблемам уголовной политики. Накопление знаний в этот период позволило вернуть уголовную политику как учебную дисциплину в вузы страны.

С 1977 г. уголовная политика преподается в Иркутском государственном университете имени А. А. Жданова (судебная и прокурорско-следственная специализация). Примерно в то же время уголовная политика стала преподаваться в Дальневосточном университете, Омской и Ташкентской высших школах МВД СССР, Академии МВД СССР¹. Существенный вклад в становлении уголовной политики как учебной дисциплины внесли В. А. Владимиров, П. С. Дагель, Н. И. Загородников, Ю. И. Ляпунов, Г. М. Миньковский, П. Н. Панченко.

С образованием в 1974 г. Академии МВД СССР в ней создана кафедра уголовной политики и уголовного права, что позволило более интенсивно разрабатывать предмет и методику его преподавания. В процессе обучения в Академии МВД СССР выдвигались на первый план вопросы управления практической деятельностью органов внутренних дел по применению уголовно-правовых средств

¹ Панченко П. Н. Советская уголовная политика. Томск, 1988. С. 26–29.

борьбы с преступностью, места и роли органов внутренних дел как субъекта реализации уголовной политики.

Много сил и знаний отдали становлению и развитию в Академии этой учебной дисциплины С. В. Бородин, С. Е. Вицин, А. Э. Жалинский, Л. Д. Гаухман, П. Ф. Гришанин, Г. М. Миньковский, Э. Ф. Побегайло, В. П. Ревин, В. Ф. Цепелев и др.

Преподавание уголовной политики в Академии строилось на том, что это межотраслевая дисциплина, которая интегрирует комплекс знаний и умений, относящихся к определенным подсистемам: 1) профилактическая политика; 2) уголовно-правовая политика; 3) уголовно-процессуальная политика; 4) исправительно-трудовая политика; 5) политика в сфере оперативно-разыскной деятельности.

Исходя из этих начал уголовная политика как учебная дисциплина преподается и теперь.

Предмет любой учебной дисциплины определяется кругом вопросов, которые ею охватываются. Предметом уголовной политики как учебной дисциплины является деятельность государства по обеспечению безопасности граждан, общества и себя самого от криминальных посягательств.

Уголовная политика изучается по определенной системе, которая представляет собой логически последовательное расположение вопросов, отражающих структуру и содержание предмета данной отрасли знаний. Структурно дисциплина состоит из двух частей. В первой освещаются вопросы, раскрывающие содержание учения об уголовной политике как деятельности государства в конкретной области и как совокупности знаний об этом.

Общая часть уголовной политики включает в себя совокупность знаний и умений их применения, которые не охватываются как целостность никакой другой учебной дисциплиной. Ценность же ее состоит именно в целостности, дающей представление о смысле работы в общем: 1) анализ и прогноз криминальной ситуации, ее оценка и использование последних результатов; 2) место и возможности уголовной политики в воздействии на ситуацию; 3) принципы и приоритеты уголовной политики; 4) применение конституционно-правовых и международно-правовых актов; 5) взаимодействие с уголовно-правовыми системами других государств; 6) координация деятельности субъектов уголовной политики по применению уголовно-правовых мер борьбы с преступностью и др.

Во второй части раскрывается специфика деятельности государства по конкретным направлениям обеспечения антикриминальной безопасности.

Деятельность государства осуществляется посредством государственных органов, которые в уголовной политике являются ее субъектами. Здесь рассматриваются особенности деятельности субъектов формирования и реализации уголовной политики.

Деятельность субъектов уголовной политики связана с принятием управленческих решений определенного характера, именно поэтому уголовная политика рассматривается как управленческая дисциплина с учетом современных теоретических подходов.

Обеспечение безопасности от криминальных посягательств предполагает определение задач и планирование работы на длительную перспективу, а значит управление в этой области имеет стратегический характер. Именно с этих позиций и рассматриваются основные положения уголовной политики.

Преподавание уголовной политики решает важные задачи: дает слушателям представление о единой концепции борьбы с преступностью, о структурной характеристике системы этой борьбы и места в ней каждого звена; формирует на этой основе управленческие навыки и умения организации обеспечения безопасности от криминальных посягательств.

Как отмечал Г. М. Миньковский, курс «Уголовной политики» является необходимой составной частью профессиональной подготовки эрудированного специалиста широкого профиля в сфере борьбы с преступностью, располагающего необходимыми познаниями и навыками для того, чтобы на основе оценки ситуации и ее тенденций, задач отдельных подсистем этой борьбы уметь принимать решения по эффективному использованию имеющихся сил и средств.

Как учебная дисциплина уголовная политика относится к дисциплинам межотраслевого управления в сфере борьбы с преступностью. Именно поэтому в рамках данного курса решается задача изучения комплекса теоретических и методических вопросов, необходимых для управления, в целях оптимизации борьбы с преступностью, практики привлечения к уголовной ответственности и замены ее другими формами ответственности, применения мер пресечения, квалификации преступления, выявления всей совокупности обстоятельств, влияющих на характер и степень ответственности, использования средств уголовной политики для предупреждения преступлений. Знания в области уголовной политики необходимы и для управления практикой применения условного осуждения, условно-досрочного освобождения от наказания и амнистий, мер социального контроля в отношении освобожденных от наказания лиц и лиц, осужденных к мерам, не связанным с реальным лишением свободы, лиц, к которым применены меры, заменяющие уголовное наказание.

Содержание курса уголовной политики призвано последовательно ориентировать слушателей на всестороннюю объективную оценку и самооценку деятельности, связанной с обеспечением безопасности от криминальных посягательств, управлением этой деятельностью. Курс призван формировать правильный подход к задачам и возможностям использования имеющихся средств уголовной политики, не допуская ни переоценки, ни недооценки их места в борьбе с преступностью с учетом криминальной ситуации и ее прогноза.

Уголовная политика тесно связана с такими учебными дисциплинами, как «Стратегическое управление в правоохранительной сфере», «Теория организации обеспечения экономической безопасности государства», «Правовые основы деятельности ОВД», «Организация выявления, предупреждения и раскрытия преступлений», «Ресурсное обеспечение уголовного судопроизводства», «Организация противодействия коррупции» и некоторыми другими предметами, причисленными к специальным дисциплинам. Такое распределение является условным, принятым для учебных целей, и не отражает сущностных связей уголовной политики и перечисленных дисциплин, вместе с тем показывает комплексность дисциплины.

Значимым следует считать выделение, во-первых, дисциплин, являющихся по отношению к уголовной политике более общими и имеющими методологический характер, и, во-вторых, тех, по отношению к которым сама уголовная политика выступает методологической междисциплинарной отраслью знаний.

К первой группе следует отнести «Механизмы современного государственного управления», «Стратегическое управление в правоохранительной сфере», «Теорию организации», «Управление общественными отношениями», «Теорию государства и права», «Конституционное право», «Уголовное право». Все названные дисциплины в той или иной степени рассматривают исходные для уголовной политики понятия, категории и отношения.

Вторую группу дисциплин составляют «Правовые основы деятельности ОВД», «Организация выявления, предупреждения и раскрытия преступлений», «Правовые основы предупреждения преступлений», «Ресурсное обеспечение уголовного судопроизводства», «Организация международного сотрудничества органов внутренних дел в борьбе с преступностью» и др. Уголовная политика определяет единую для всей системы правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, концепцию борьбы с преступностью, исходя из которой организуется как деятельность органов внутренних дел в целом, так и работа по отдельным направлениям.

Особое место в системе межпредметных связей занимают такие базовые, можно сказать, «материнские» для уголовной политики дисциплины, как «Уголовное право» и «Криминология». Известно, что именно в рамках уголовного права возникла уголовная политика, которая оценивалась М. П. Чубинским как ветвь науки уголовного права. Да и сейчас многими специалистами уголовная политика рассматривается как одна из тем Общей части уголовного права, а не как самостоятельная и определяющая его развитие отрасль знаний. В связи с этим следует отметить, что хотя многие понятия и положения уголовного права (такие, например, как уголовный закон, общественная опасность, уголовная ответственность, преступление, наказание и др.) и образуют понятийный аппарат уголовной политики, последняя в качестве комплексной универсальной межотраслевой дисциплины носит более общий, методологический характер по отношению к уголовному праву как отрасли права, определяет закономерности и тенденции его развития.

Аналогичным образом дело обстоит с соотношением криминологии и уголовной политики, тем более что такой важный раздел криминологии, как предупреждение преступлений, является одним из главных направлений этой политики, образует подсистему специально-предупредительного воздействия на преступность. Данное обстоятельство привело к выделению в рамках уголовной политики относительно нового вида – криминологической политики, включающей в свое основное содержание определение целей, задач, форм, средств и методов предупреждения преступлений.

Попытки некоторых специалистов полностью отмежеваться от уголовной политики и представить криминологическую политику в качестве самостоятельного направления деятельности вряд ли могут быть признаны обоснованными, поскольку объект воздействия всех видов уголовной политики един – преступность, а значит, едиными являются цели и задачи борьбы с ней. Различия заключаются в направлениях, формах, средствах и методах такой борьбы. Эти различия и определяют разделение уголовной политики на такие составляющие ее виды, как криминологическая, уголовно-правовая, уголовно-процессуальная, уголовно-исполнительная криминалистическая, оперативно-разыскная. Думается, что действительно самостоятельной, хотя и тесно связанной с уголовной политикой в силу близости некоторых составов преступлений и административных правонарушений (уголовно наказуемое хулиганство и мелкое хулиганство, уголовно наказуемые виды хищений и мелкое хищение, другие подобные соотношения), является административно-правовая политика.

Другая проблема, требующая разрешения при выявлении межпредметных (междисциплинарных) связей уголовной политики, – необходимость прежде всего более четко определить соотношение таких понятий и категорий, как «уголовно-правовая борьба», «уголовно-правовое противодействие», «уголовно-правовая охрана», «уголовно-правовая защита», «уголовно-правовые средства», «уголовно-правовые меры». Подобная попытка предпринята авторами учебника «Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел» и Словаря терминов и схем к этой дисциплине и курсу «Организация профилактической деятельности органов внутренних дел», изданных в Академии управления МВД России в 2000–2003 гг. Однако не все упомянутые термины были определены и, самое главное, соотнесены между собой, поэтому в литературе они зачастую употребляются как равнозначные (это касается, например, использования понятий «уголовно-правовые средства» и «уголовно-правовые меры»). Между тем каждое приведенное выше понятие имеет свое содержание и определенные взаимосвязи с другими понятиями данного логического ряда.

Изучение уголовной политики способствует более глубокому пониманию научной, правовой и организационной (управленческой) основ борьбы с преступностью, позволяет со строго научных познаний давать правильную оценку сложным государственно-правовым явлениям общественной жизни и принимать грамотные управленческие решения в правоприменительной деятельности, направленной на обеспечение безопасности от криминальных посягательств.

Глава II

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОТРАСЛЬ НАУЧНЫХ ЗНАНИЙ

§ 1. Предмет и метод уголовной политики

Уголовная политика – составная часть внутренней политики государства, отличающаяся от других ее сфер объектом, задачами, методами и средствами. Ее содержание зависит от социально-политических и социально-экономических условий. С изменением этих условий меняется и содержание уголовной политики как части внутренней политики.

Уголовная политика – это деятельность государства по руководству обеспечением безопасности граждан, общества и самого государства от криминальных посягательств, выработке и проведению общей линии в этом, стратегии и тактики.

Научный анализ, научное осмысление этой деятельности, определение ее целей и задач, содержания и форм, направлений, ее средств и методов, формирование положений, относящихся к управлению процессом реализации уголовной политики, составляют теоретическую базу для ее формирования и развития. То есть разработка проблем деятельности государства по руководству борьбой с преступностью, ее осуществление является магистральным направлением теории уголовной политики.

Предмет любой отрасли знаний определяет те пределы, в которых происходит научное осмысление того или иного аспекта реальной действительности.

Предметом уголовной политики являются основные общие закономерности деятельности государства по обеспечению безопасности общества, государства от криминальных посягательств.

Особенности предмета уголовной политики как отрасли знаний выражаются в следующем.

1. Уголовная политика изучает деятельность государства, направленную на обеспечение безопасности граждан, общества,

государства от криминальных посягательств. Она обобщает развитие научных взглядов на эту проблему, опыт правотворчества и правоприменения в этой области.

2. Содержанием предмета уголовной политики являются не любые, а основные общие закономерности деятельности государства, в которых проявляется ее сущность и значение для всей общественной жизни.

3. Предмет уголовной политики составляет деятельность государства по обеспечению безопасности граждан, общества и самого государства от криминальных посягательств, которая проявляется в различных формах и направлениях.

Предметом теории уголовной политики является содержание и способы борьбы с преступностью в целом, а также конкретные направления этой борьбы. Теория уголовной политики является базой для всей системы научных основ борьбы с преступностью, она является общетеоретической и методологической базой развития всех наук криминального цикла.

Теория уголовной политики изучает весь комплекс закономерностей, связанных с существованием преступности, борьбой с ней, а также тех закономерностей, которые обуславливают место и роль органов внутренних дел в противодействии ей.

Теория уголовной политики исследует содержание общественных отношений, которые возникают в ходе формирования и реализации уголовной политики на различных уровнях. В теоретических положениях уголовной политики обобщается и осмысливается практическая деятельность по противодействию преступности, на основе чего разрабатываются новые нормы права криминального цикла и рекомендации по применению действующих правовых норм, выработке и реализации управленческих решений в области противодействия криминальным угрозам.

Теория уголовной политики исследует и обобщает соответствующий опыт зарубежных стран, разрабатывает рекомендации по его использованию. Предметом внимания являются также проблемы международного сотрудничества в противодействии преступности; изучение и анализ международных правовых актов в этой области, обобщение и использование опыта совместной деятельности различных стран, ее координации в борьбе с преступностью.

Теория уголовной политики получит правильное освещение и разработку, если она будет основываться на прочном методологическом фундаменте и способствовать действительно необходимым для управленческой деятельности выводам. Такой фундамент обеспечивается устоявшимися философскими основами, которые

позволяют рассматривать вопросы уголовной политики в развитии, изменении, сравнении. Здесь особо следует подчеркнуть значение этических категорий, которые позволяют правильно определить суть гуманизма, справедливости, равенства.

Кроме того, изучение уголовной политики как деятельности государства осуществляется на основе положений общей теории государства и права, теории управления, что позволяет формировать общие понятия, принципы, теоретические положения, касающиеся противодействия преступности, в том числе органами внутренних дел.

Необходимо подчеркнуть, что обоснованные предложения, направленные на повышение эффективности уголовной политики, могут быть разработаны при условии, что они будут базироваться на решении философских проблем и соответствовать общим теоретическим положениям уголовной политики. Вместе с тем разработка философских основ и общих теоретических понятий невозможна без обобщенных данных о практической деятельности по реализации уголовной политики. Такие данные могут быть получены и проанализированы при помощи частнонаучных методов. Таким образом, здесь устанавливается определенное соотношение общих и частнонаучных методов, разрабатываются приемы и способы собирания и анализа материалов, необходимых для теоретических выводов и конкретных предложений для практики.

Теория уголовной политики тесно связана с рядом других наук, используя их для своего развития, она и им придает известный импульс, стимул для совершенствования.

Так, уголовная политика тесно связана с криминологией, изучающей преступность, ее причины и меры ее предупреждения.

Уголовная политика неразрывно связана с уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным правом, которые и образуют ее правовую основу.

Для теории уголовной политики важны положения педагогики и психологии, поскольку уголовная политика связана с воздействием на сознание, волю и поведение людей как на индивидуальном, так и групповом уровнях. Ряд принципов, теоретических положений психологии и педагогики приобретают известную специфику и особенности содержания применительно к уголовной политике и ее реализации.

Освоение теории уголовной политики является необходимым условием успешного выполнения правоохранительными органами тех задач, которые поставлены государством по обеспечению безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств. Научное обеспечение этой многоплановой деятельности осуществляется наряду с традиционными науками, теорией уголов-

ной политики, сочетающей в себе политические, правовые и управленческие знания. Эта теория создает общетеоретические и методологические предпосылки для решения конкретных вопросов, возникающих в процессе правоприменительной деятельности.

Теория уголовной политики – одно из важнейших достижений отечественного правоведения. Ее положения позволяют выделить направления борьбы с преступностью, расширить и разнообразить средства, совершенствовать ее правовую основу и управление этой борьбой.

На этапе формирования теории уголовной политики, различные ее аспекты рассматривались в работах Г. А. Аванесова, Г. З. Анашкина, М. М. Бабаева, Н. А. Беляева, С. В. Бородина, М. Ю. Воронина, В. А. Владимирова, И. М. Гальперина, Л. Д. Гаухмана, А. А. Герцензона, Я. И. Гилинского, П. Ф. Гришанина, П. С. Дагеля, А. Э. Жалинского, Н. И. Загородникова, Г. А. Злобина, Г. Г. Зуйкова, К. Е. Игошева, И. А. Исмаилова, И. И. Карпеца, С. Г. Келиной, М. И. Ковалева, В. В. Ключкова, В. Н. Кудрявцева, Н. Ф. Кузнецовой, В. И. Курляндского, Ю. И. Ляпунова, Г. М. Миньковского, А. С. Михлина, А. В. Наумова, С. С. Остроумова, А. А. Пионтковского, Э. Ф. Побегайло, А. Б. Сахарова, Л. И. Спиридонова, Н. М. Яковлева и др. Эти исследователи разработали общие подходы к уголовной политике как к государственно-правовому явлению, сформировали ряд основных понятий, необходимых для понимания сущности уголовной политики, показали ее связь с другими областями научных знаний, особенности и формы ее реализации и др. Ряд положений, разработанных этими исследователями, нашли отражение в настоящем учебнике.

В последние годы вопросы теории уголовной политики были рассмотрены в работах А. И. Алексеева, М. М. Бабаева, А. И. Бойко, С. С. Босхолова, Ю. И. Бытко, М. Ю. Воронина, Б. Я. Гаврилова, Ю. В. Голика, А. Л. Дзигаря, М. П. Журавлева, С. В. Иванова, С. М. Иншакова, А. И. Коробеева, И. Н. Кондрата, Г. Ю. Лесникова, Н. А. Лопашенко, В. В. Лунеева, Н. Э. Мартыненко, В. С. Овчинского, П. Н. Панченко, Э. Ф. Побегайло, В. П. Ревина, И. Л. Третьякова, А. В. Усса, В. Ф. Цепелева и др. Работы этих исследователей в значительной степени восполнили имеющиеся пробелы в теории уголовной политики. Однако, многие ее вопросы пока исследованы не полностью, по некоторым из них еще нет единства взглядов и подходов. Вместе с тем можно констатировать, что в Академии сформировалась научная школа, созданная в 1979 г. профессором, доктором юридических наук Г. М. Миньковским. В настоящее время в состав научной школы входят профессора Л. И. Беляева, М. Ю. Воронин, Б. Я. Гаврилов, Н. Э. Мартыненко, доцент Е. С. Смольянинов. В рамках данной школы разрабатываются методические подходы к фор-

мированию уголовной политики: предупреждение преступлений как одно из направлений уголовной политики; оценка криминальной и уголовно правовой ситуации; масштабы уголовной политики; реализация уголовной политики органами внутренних дел и др.

Необходимо подчеркнуть, что развитие теории уголовной политики способствовало формированию такой области знаний, как правовая политика, на что обращают внимание ее исследователи¹. Разработка же общетеоретических положений, касающихся правовой политики, стимулирует дальнейшее научное осмысление проблем уголовной политики, таких, например, как значение интереса в уголовной политике, пределы действия власти в уголовной политике, ее цели и средства, соотношение силы власти и власти силы, эффективность уголовной политики, особенности ее реализации на разных уровнях и др.

Из сказанного следует, что уголовная политика как отрасль знаний представляет собой совокупность идей, взглядов, учений (теорий) о закономерностях и особенностях деятельности государства по обеспечению безопасности граждан, общества, самого государства от криминальных посягательств: формировании ее концепции и доктринальных основ; ее целях и средствах, развитии законодательства в этой области и практики его применения; организации деятельности ее субъектов; основных направлениях реализации уголовной политики; гносеологических корнях уголовной политики как системы взглядов и их развитии.

Уголовная политика как учебная дисциплина является оригинальным, и с полным основанием можно сказать – эксклюзивным курсом, который преподается в ряде вузов.

§ 2. Основные этапы развития учения об уголовной политике

Уголовная политика как область научного познания в качестве самостоятельной теории выделена из уголовного права более двухсот лет назад. Не установлено, кто и когда именно первым стал употреблять термин «уголовная политика», но в литературе он появил-

¹ Коробова А. П. Правовая политика: понятия, форма реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000; Алексеев С. С. Основы правовой политики в России: курс лекций. М., 1995; Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1999. № 1; Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2004; Матузов Н. И. Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003.

ся в самом начале XIX в. Так, П. И. А. Фейербах в известном труде¹ однажды заметил, что затронутый вопрос об уголовной политике притягивал внимание исследователей, круг которых расширялся. Ими разрабатывались отдельные проблемы, предваряющие более масштабные исследования.

Развитие социологии, использование ее достижений для изучения преступности и преступника послужило научной основой для формирования учения об уголовной политике. У его истоков стояли выдающиеся юристы XIX в.: Э. Ферри, Ф. Лист, А. Принс.

В России к проблемам разработки уголовной политики юристы обратились во второй половине XIX в. Одним из первых попытку сформулировать понятие уголовной политики сделал Н. Неклюдов (1865 г.), отмечавший, что это «основанная на уголовной статистике государственная мудрость...». Н. Неклюдов отмечал, что целью уголовной политики является действие на внешние условия преступлений таким образом, чтобы видоизменять их характер. Дальше этого общего взгляда во времена Н. Неклюдова пойти было сложно, поскольку уровень развития научной юридической мысли того времени этого пока не позволял.

Несколько позднее В. Духовской в своей статье «Задачи науки уголовного права» (1872 г.) вышел далеко за рамки предмета своего исследования и по существу приблизился к рассмотрению содержания уголовной политики. Хотя термина «уголовная политика» он не использовал, а в рамках уголовного права рассматривал вопрос о необходимости изучения причин преступности и ставил задачи определения средств для успешной борьбы с преступностью, а также обеспечения превентивных мер и осуществления социальных реформ в России.

Также, не употребляя термина «уголовная политика», о ее содержании рассуждал И. Фойницкий (1889 г.), подчеркивавший, что она должна вырабатывать указания для «уголовного законодателя» в деле наилучшей охраны правопорядка и целесообразно поставленной борьбы с преступностью. Очевидно, что становление уголовной политики шло в рамках уголовного права. Это неизбежно расширяло его предмет, чему было немало противников: Н. Таганцев, Н. Сергеевский и др. Различие во взглядах и подходах рождало широкие дискуссии в научных кругах, что способствовало развитию теории уголовной политики.

На рубеже XIX–XX вв. вопросы уголовной политики России находили отражение в трудах М. Н. Гернета, В. В. Есипова,

¹ Фейербах П. И. А. Уголовное право. СПб., 1810. С. 5–6.

А. А. Пионтковского, Н. Н. Полянского и других ведущих ученых России того времени.

Первые самостоятельные труды по уголовной политике принадлежат С. К. Гогелю и М. П. Чубинскому¹. Первый определяет уголовную политику как учение о существующих мерах борьбы с преступностью: мерах репрессивных и мерах превентивных. Причем отмечает слабую роль государственных органов в обеспечении превенции и указывает на необходимость усиления общественного влияния как на исполнение наказаний, так и на предупреждение преступлений. Роли общественности в борьбе с преступностью были посвящены самостоятельные работы С. К. Гогеля² и Ф. Н. Малинина³.

Понятие уголовной политики, данное М. Чубинским, было более полным и для своего времени более масштабным. Он писал: «Уголовная политика есть ветвь науки уголовного права, призванная вырабатывать указания для наилучшей постановки в данной стране дела уголовного правосудия как путем социальных реформ, так и путем создания лучшего уголовного законодательства»⁴. Содержание уголовной политики М. П. Чубинский видел в политике превенции репрессии, политике развития уголовного законодательства и выделил три составных элемента уголовной политики:

а) уголовная догматика (по Ф. Листу «уголовное право в тесном смысле»);

б) уголовная политика (она связывалась с организацией «дела борьбы с преступностью») и, по мнению автора, «должна намечать необходимые в этом отношении реформы и заботиться о создании лучшего уголовного законодательства»⁵;

в) уголовная этиология (часть науки уголовного права, которая обыкновенно именуется криминологией).

Как видно из приведенной позиции М. П. Чубинского – уголовная политика включалась в предмет уголовного права, но его подходы уже создают предпосылки выделения уголовной политики в самостоятельную отрасль знания, что является большой заслугой профессора. К концу XIX в. внимание ученых было обращено и к исследованию отдельных вопросов уголовной политики. Так,

¹ Гогель С. К. Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией. СПб., 1910; Чубинский М. П. Очерки уголовной политики. СПб., 1906.

² Гогель С. К. Роль общества в деле борьбы с преступностью. СПб., 1904.

³ Малинин Ф. Н. Роль общества в борьбе с преступностью. СПб., 1906.

⁴ Чубинский М. Курс уголовной политики. СПб., 1909. С. 52.

⁵ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М., 2003. С. 18–21.

например, самостоятельные исследования А. Пионтковский посвятил условному осуждению и условному освобождению.

Несмотря на то, что заслуги российских юристов XIX в. в развитии науки уголовной политики вне всяких сомнений определяются пониманием того, что борьба с преступностью силами только догмы уголовного права невозможна, что есть и другие составляющие этой борьбы, они не смогли выйти за пределы уголовного права. Хотя направление движения их научной мысли к выводу о реформаторской роли уголовной политики очевидно.

В этот же период устанавливается международное сотрудничество в деле борьбы с преступностью, которое рассматривается в рамках уголовной политики. В частности, проводятся Международные пенитенциарные конгрессы, Международные съезды союза криминалистов, Международные съезды патроната, Международные съезды полиции, на которых обсуждались вопросы, имеющие уголовно-политическое значение: об уголовной ответственности несовершеннолетних, об участии общественных сил в предупреждении преступлений, о ресоциализации лиц, отбывших наказание, и др.

Важную роль в развитии начал уголовной политики сыграл Международный Союз криминалистов, основанный в 1889 г., в котором принимали участие и российские специалисты. В 1897 г. была учреждена Русская группа Международного союза криминалистов. Она активно сотрудничала с международными организациями, проводила большую работу в России. На своих съездах Группа обсуждала наиболее актуальные вопросы уголовного законодательства и практики его применения, определяла основные направления совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства, проведения научных исследований, улучшения судебной практики, рассматривала проблемы международного сотрудничества в деле борьбы с преступностью. На этих форумах обсуждаются вопросы, имеющие уголовно-политическое значение: об условном осуждении, об условном досрочном освобождении, о рецидиве, о подготовке криминалистов-практиков, о социальной адаптации лиц, освободившихся из мест заключения, и др.¹

В связи с Первой мировой войной международное сотрудничество, а затем и развитие теории уголовной политики прекратились.

¹ Беляева Л. И. Международный Союз криминалистов и его русская группа // Совершенствование правового регулирования исполнения уголовных наказаний в условиях реформы уголовно-исполнительной системы // Труды Академии МВД России. 1997; Беляева Л. И. Социальная адаптация лиц, освободившихся из мест заключения. К истории вопроса // Проблемы совершенствования правовых и организационных основ деятельности органов, исполняющих наказания // Труды Академии МВД России. 1996.

Вновь к разработке проблем уголовной политики обратились уже в советский период, 20–30-е гг. XX в. Здесь следует отметить вклад Н. Крыленко, А. Пионтковского, Н. Скрышника, А. Трайнина, А. Эстрина в дело разработки новых, социалистических (классовых) по содержанию подходов к уголовной политике.

Первая работа в СССР по уголовной политике принадлежит Н. Скрышнику, который предпринял попытку определить ее предмет, метод, цели. Соответственно духу времени работа носила ярко выраженный классовый характер и желание дистанцироваться от «буржуазного уголовного» права и уголовной политики¹.

В начале 20-х гг. делаются первые попытки определить основные научные категории теории уголовной политики: ее предмет, метод, цели, задачи и т. д. Соответственно духу времени работы носили ярко выраженный классовый и непримиримый характер, основывались на неприятии буржуазного уголовного права и уголовной политики. На первое место здесь выдвигалось именно политическое содержание новой теории.

Среди работ, характеризующих советскую уголовную политику того периода, можно назвать «Основы и задачи советской уголовной политики» (1929 г.) Е. Г. Ширвиндта; «Революционная законность и наша карательная политика» (1924 г.) А. Сольца; «Развитие советской уголовной политики» (1934 г.) А. Эстрина.

Эти работы посвящены вопросам анализа классовой природы уголовной политики, обоснованию либерализации репрессий (1918–1922 гг.) и необходимости их ужесточения в 30-е гг., особенно во второй половине. Эти работы, безусловно, были направлены на оправдание и укрепление социалистической судебной системы, утверждение ее превосходства над буржуазной системой правосудия.

В этот же период ставится вопрос о формировании науки уголовной политики, инициатором был А. А. Пионтковский².

Одновременно складываются научные представления о принципах советской уголовной политики, чему особое внимание уделил А. Н. Трайнин³. В рассматриваемый период понятие уголовной политики получает законодательное закрепление. Так, гл. III УК РСФСР 1926 г., содержащая исходные положения борьбы с преступностью в советском обществе, называлась «Общие начала уголовной политики РСФСР». Ст. 1 Исправительно-трудового кодек-

¹ Скрышник Н. А. Уголовная политика советской власти. Харьков, 1924. С. 40–49.

² Пионтковский А. А. Марксизм и уголовное право. М., 1929.

³ Трайнин А. Н. Уголовное право РСФСР. Общая часть. М., 1929. С. 205–208.

са РСФСР 1933 г. определяла задачу уголовной политики, а ст. 2 содержала указание на исправительно-трудовую политику.

Свидетельством внимания к проблемам уголовной политики и понимания важности их теоретической разработки является учреждение в 1931 г. при Прокуратуре СССР, Верховном суде СССР и НКЮ РСФСР Государственного Института уголовной и исправительно-трудовой политики, что, безусловно, способствовало активизации исследований в этой области. Тогда же было положено начало преподаванию советской уголовной политики как учебной дисциплины в юридических вузах.

Это способствовало активизации научных исследований по уголовной политике, в связи с чем в этой области появляется серия работ, подготовленных секцией уголовной политики института советского строительства и права коммунистической академии¹, среди которых наиболее заметной являлась работа А. Я. Эстрина², высоко оцененная современниками.

Теория уголовной политики интенсивно развивалась в 20-х – начале 30-х гг. XX в. В силу ряда обстоятельств объективного и субъективного характера исследования того периода посвящались в основном вопросам кары, репрессии, в них, по существу, отождествлялась уголовная и карательная политика.

Проблемы уголовной политики оживленно обсуждались в отечественной юридической литературе до середины 30-х гг., когда более активно стали разрабатываться вопросы отраслевых наук, в особенности в предвоенный и послевоенный период. Это привело к тому, что сначала, в 50-е гг., термин «уголовная политика» ушел из юридической литературы, а затем появился тезис, отрицающий уголовную политику как науку³.

Таким образом, со второй половины 30-х до начала 60-х гг. проблемы уголовной политики находились за пределами интересов юридической науки. Объяснение этому следует искать как в общих трудностях, которые постигли в этот период юридическую науку, так и в имевших место нарушениях законности.

С устранением последствий культа личности, изменением социально-политической обстановки в стране начинает интенсивно развиваться вся система юридических наук, в том числе уголовно-правовых.

¹ Булатов С. Я. Уголовная политика эпохи империализма. М., 1933; Волков Г. И. Уголовная политика промышленного капитализма. М., 1935; Карательная политика капиталистических стран. М., 1933; Пионтковский А. А. Уголовная политика Японии. М., 1936 и др.

² Эстрин А. Я. Развитие советской уголовной политики. М., 1933.

³ Панченко П. Н. Советская уголовная политика. Томск, 1988. С. 23–51.

С середины 50-х гг. активно развивается исправительно-трудовая политика как одна из подсистем теории уголовной политики.

В 60-х гг. активно и быстро развивается криминологическая наука, которая по существу открыла путь к комплексной теории уголовной политики. Вскоре в ряде исследований того периода выделяется уголовно-правовая политика как теория и практика применения уголовно-правовых мер в борьбе с преступностью.

В то же время к исследователям приходит понимание того, что уголовная политика – это сложное многоплановое явление, которое не может быть сведено только к уголовно-правовому воздействию на поведение человека.

Первым попытку теоретически обосновать необходимость научных исследований по проблемам уголовной политики принял А. А. Герцензон. Он обратил внимание на то, что каждая из отраслей наук криминального цикла, занимаясь изучением под определенным углом зрения тех или иных вопросов борьбы с преступностью, вносит свой вклад в изучение общих ее проблем, но целостного, комплексного подхода к этому вопросу не обеспечивает.

Возрождение научного интереса к уголовной политике вызвало к жизни работы, в которых ставился вопрос о необходимости разработки проблем уголовной политики¹. Вопросами уголовной политики в этот период занимались Н. Беляев, В. Владимиров, А. Герцензон, В. Кудрявцев, Ю. И. Ляпунов, П. Панченко и ряд других авторов. В Академии МВД СССР и других вузах страны проблемам уголовной политики посвятили свои работы С. Бородин, П. Гришанин, Л. Д. Гаухман, Н. Загородников, А. Жалинский, Э. Побегайло, Л. Спиридонов, Н. Стручков, В. Ревин и другие авторы². Следует особо отметить вклад Г. М. Миньковского, благодаря усилиям которого в Академии стали преподавать курс «Уголовная политика». К этому времени (к 80-м гг.) относится формирование современного представления об уголовной политике, ее принципах и пределах действия, а также основных направлениях, способах и средствах, реализуемых в ее рамках.

¹ Герцензон А. А. Уголовное право и социология. М., 1970; Стручков Н. А. Исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970; Исмаилов И. А. Уголовная политика как сложная система // Уч. Зап. Азербайджанского государственного университета имени С. М. Кирова, сер. Юрид. Науки. 1975. № 1. С. 10–15; Гришанин П. Ф. Уголовная политика советского государства и уголовно-правовая социология. М., 1977; Загородников Н. И. Советская уголовная политика. М., 1979; Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И. Советская уголовная политика и ее отражение в действующем законодательстве. М., 1979 и др.

² Позиции указанных авторов приведены в § 1 настоящей главы.

Большое значение в этот период придавалось разработке уголовной политики по отдельным ее направлениям, в частности, борьбе с преступлениями против личности, в сфере экономики, организованной, профессиональной и рецидивной преступностью, ее формам. Исследовались вопросы о современных организационных, правовых, методических аспектах уголовной политики. Все это дало возможность разработать и преподавать учебную дисциплину для руководителей органов внутренних дел, формировать их стратегическое мышление в сфере борьбы с преступностью в масштабе страны, республики, региона, конкретной территории¹.

Исследователи пришли к пониманию того, что задачи науки в этой сфере заключаются в том, чтобы содействовать разработке целесообразной стратегии борьбы с преступностью, научно обоснованных проектов законов и иных нормативных правовых актов; выявлению передового опыта правоохранительных органов; выработке для них рекомендаций о путях повышения эффективности борьбы с преступностью; подготовке квалифицированных кадров.

Важную роль в развитии этих идей сыграл И. А. Исмаилов. В ряде статей, вышедших в середине 70-х гг., им обоснован вывод о том, что уголовная политика – сложная, определенным образом структурированная система, требующая всесторонности исследования и глубокой теоретической разработки².

Нельзя не заметить, что развитие интереса к теории уголовной политики в отечественной науке пришлось на тот период, когда вокруг этой проблемы оживилось и международное сотрудничество. Так, вопрос о понятии уголовной политики стал предметом обсуждения на IV конгрессе Международного криминологического общества (1970 г., Мадрид). Примечательно, что среди участников практически не было разногласий в понимании уголовной политики. К ней относили широкий комплекс мероприятий, имеющих отношение к предупреждению преступлений и ресоциализации правонарушителей, к законодательной и правоприменительной деятельности в области уголовного права³.

Вопросы уголовной политики в отечественной науке занимают в этот период важное место. Разработка задач и основных направле-

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М., 2003. С. 21–22.

² Исмаилов И. А. Уголовная политика как сложная система // Учен. зап. Азербайджанского университета. 1975. Вып. I. С. 3–274; Исмаилов И. А. Уголовная политика и уголовная политология // Там же. 1976. Вып. I. С. 41–52.

³ О некоторых тенденциях в развитии криминологии (по матер. VI криминологического конгресса). М., 1973. С. 22–27.

ний уголовной политики, соотношение ее с экономической и социальной политикой, соотношение социологических, уголовно-политических и уголовно-правовых подходов отнесены Научным советом Академии наук СССР «Закономерности развития государства, управления и права» к числу основных направлений перспективных и прикладных исследований¹.

Активизация научных исследований в области уголовной политики способствовала появлению первых учебных пособий, предназначенных для подготовки квалифицированных кадров юристов².

Заметную роль в развитии теории уголовной политики сыграли работы В. Н. Кудрявцева, П. С. Дагеля, Н. А. Беляева, А. И. Коробеева, П. Н. Панченко и других³, которые последовательно подходили к разработке проблем подсистем уголовной политики, их взаимосвязи и взаимодействия, уровней уголовной политики, иерархии ее целей и задач и др. Новый взгляд на уголовную политику принадлежит П. С. Дагелю, который рассматривал ее с позиций науки управления, что вызвало живой интерес научной общественности.

В 80-х гг. наметились и стали развиваться новые подходы к изучению уголовной политики, в частности, стали разрабатываться управленческие, информационные, организационные и другие ее аспекты. Свой вклад в это внесли М. М. Бабаев, П. С. Дагель, Г. М. Миньковский и др.⁴

Проблемы уголовной политики становятся предметом изучения научными коллективами. Так, вопросы уголовной политики были включены в тематики основных направлений научных исследований в области уголовного права на 1981–1995 гг. и на период до 1990 г., утвержденных на расширенных заседаниях координационного бюро по проблемам уголовного права Секции проблем социалистической

¹ Основные направления и актуальные проблемы научных исследований по проблемам уголовного права // Координационное бюро по проблемам уголовного права при Всесоюзном институте прокуратуры СССР. М., 1977.

² Загородников Н. И. Советская уголовная политика и деятельность органов внутренних дел. М., 1979; Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И. Советская уголовная политика и ее отражение в действующем законодательстве. М., 1979.

³ Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1978; Дагель П. С. Проблемы советской уголовной политики. Владивосток, 1982; Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Л., 1986; Коробеев А. И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987; Панченко П. Н. Советская уголовная политика. Томск, 1988.

⁴ Бабаев М. М. О соотношении уголовной и криминологической политики // Проблемы социологии уголовного права. М., 1982. С. 5–6; Дагель П. С. Уголовная политика: управление борьбой с преступностью. С. 30–38; Миньковский Г. М. О понятии уголовной политики и некоторых проблемах ее информативного обеспечения. С. 64–88.

законности и организации борьбы с преступностью научного совета «Закономерности развития государства, управления и права».

Заметный вклад в развитие теории уголовной политики внесли ученые Академии МВД СССР – Академии МВД России – Академии управления МВД России.

Нельзя не заметить, что интерес к проблемам уголовной политики сохраняется в это время и на международном уровне. Они стали предметом обсуждения на международных форумах в 1972 г. (Братислава), 1977 г. (Варна). Значительное внимание вопросам уголовной политики было уделено на VI конгрессе Международного криминологического общества (1970 г., Мадрид). Международное сообщество признало, что уголовную политику не следует сводить только к уголовно-правовым средствам борьбы с преступностью, что она отражает весь комплекс средств, направленных на это, – предупредительных, контролирующих и репрессивных.

Не обошел своим вниманием эту проблему и XI Международный конгресс по уголовному праву (1974 г.).

Важную роль в развитии теории уголовной политики сыграли международные конгрессы ООН по предупреждению преступлений и обращению с правонарушителями.

Новый всплеск внимания к проблемам уголовной политики естественным образом пришелся на конец XX в. Социально-политические, социально-экономические преобразования, произошедшие в стране, изменили характер общественных отношений, что требовало соответственного правового оформления. Для этого необходимы были новые идеи, взгляды, подходы. Это относилось и к вопросам борьбы с преступностью. Появление новых кодексов: уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного вызвали научную активность, связанную с изучением вопросов уголовной политики.

Появляется большое количество новых исследований А. И. Александрова, М. М. Бабаева, С. С. Босколова, С. В. Иванова, Н. А. Лопашенко, А. И. Бойко, Ю. А. Ляхова, И. Н. Кондрата, Ю. Е. Пудовочкина, И. Э. Звечаровского, И. М. Мацкевича и др.

В центре внимания находится разработка понятийного аппарата, исследования отдельных направлений уголовной политики, ее структуры, содержания, реализации.

Вопросы уголовной политики активно обсуждаются на научных собраниях.

Следуя традициям академической школы уголовной политики, исследователи, работающие в Академии, продолжают научную разработку ее актуальных проблем. Свой вклад в это вносят М. Ю. Воронин, Б. Я. Гаврилов, Н. Э. Мартыненко, Ю. В. Трунцевский, В. Ф. Цепелев.

Глава III

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

§ 1. Понятие и основные черты уголовной политики

Наличие определения при подлежащем всегда указывает на то, что возможны и иные характеристики предмета. Из чего следует, что политика может быть и не уголовной. Безусловно, но в таком случае общим для всех разновидностей политик будет именно это понятие – политика. Следовательно, чтобы понять суть уголовной (или иной) политики, необходимо исходить из этого общего понятия.

Политика как таковая всегда связана с государством. Если оно – государство – это одна из форм организации общества, то политика есть форма жизни государства, один из способов управления обществом, регулирования общественных отношений на основе существующих законов с помощью государственной власти. Политика – это искусство организации и управления обществом при помощи государственной власти для достижения социально значимых целей.

Политика как деятельность государства характеризуется определенными чертами:

- в ней всегда проявляется заранее определенный курс развития;
- она публична, поскольку публично оглашена в положениях, характеризующих избранное направление развития;
- она покоится на властных полномочиях, которые реализуются прежде всего в создании нормативных правовых предписаний, определяющих предмет действия всех участников социальной жизни;
- она носит комплексный многосторонний характер: цели и содержание конкретной деятельности связаны с целями, развитием и деятельностью в других областях.

Деятельность государства по управлению социальными процессами может быть направлена на внешние или внутренние интересы страны, соответственно этому политика будет внешней и внутренней.

В зависимости от того, в какой области государство осуществляет свою деятельность и какие средства при этом использует, можно говорить о политике экономической, социальной, образовательной, здравоохранения и др. Безусловно, такое выделение направлений деятельности государства, его политики довольно условно, поскольку все они тесно связаны между собой и взаимобусловлены. Однако это важно для понимания особенностей выявления закономерностей осуществления как политики в целом, так и конкретных ее направлений.

Политика, которая связана с развитием общества, обеспечением этого развития, есть социальная политика. Ее неотъемлемой частью является уголовная политика, которая направлена на упорядочение общественных отношений, поддержание правопорядка посредством обеспечения безопасности от криминальных посягательств.

В зависимости от целей определяется характер, содержание политики, средства и методы, которые используются.

Одной из целей российского государства является обеспечение национальной безопасности, в том числе обеспечение безопасности граждан, общества, государства от криминальных посягательств¹. Деятельность государства по достижению этой цели и составляет суть уголовной политики. То есть уголовная политика – это крупномасштабная деятельность государства стратегического характера по обеспечению безопасности граждан, общества и самого государства от криминальных посягательств.

В современной литературе приведено множество определений уголовной политики: одни из них кратки, другие пространны, но все исходят из того, что стержень уголовной политики – это деятельность государства по обеспечению безопасности граждан, общества и самого государства от криминальных посягательств.

Часто употребляется иной термин, касающийся вопросов борьбы с преступностью, – государственная политика борьбы с преступностью, которая также представляет собой деятельность государства по обеспечению безопасности от криминальных посягательств. Эти два понятия соотносятся между собой как общее и частное. Государственная политика в области борьбы с преступностью – это деятельность, в которой используются различные экономические, политические, правовые, религиозные, культурные, образовательные и т. п. средства и методы.

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Уголовная же политика – один из ее элементов, составная часть правовой политики. Это деятельность по обеспечению безопасности от криминальных посягательств, основанная на использовании уголовно-правовых, процессуальных, уголовно-исполнительных и других средств, использующихся при этом.

Очевидно, что уголовная политика тесно связана с политикой правовой и является ее частью. Вместе с тем уголовная политика относительно самостоятельное звено, что определяется ее целями, задачами, принципами, средствами.

Уголовная политика имеет свои особенности:

- во-первых, это целенаправленная, активная деятельность государства, направленная на обеспечение безопасности личности, общества и государства от криминальных посягательств, что соответствует положениям Конституции РФ. В этой деятельности отражается (во всяком случае, должен) заранее определенный вектор развития общественных отношений, способствующих обеспечению безопасности от криминальных посягательств;

- во-вторых, уголовная политика публична, т. е. она основывается на публично оглашенных исходных принципах противодействия преступности, и открыта на всех этапах осуществления;

- в-третьих, это деятельность определенных субъектов: государства, его органов, других властных институтов общества, наделенных соответствующими полномочиями;

- в-четвертых, это властная деятельность, которая строится на основе волевых государственных решений, т. е. она реализуется помимо воли индивидуума, часто вопреки его желанию;

- в-пятых, это деятельность, которая строится на основе права, в рамках права и в установленных правовых формах (закон, указ, постановление, судебное решение и т. д.);

- в-шестых, это деятельность, которая влечет за собой правовые последствия, предусмотренные законом: возникновение, изменение или прекращение уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных правоотношений;

- в-седьмых, это стратегически осмысленная деятельность, поскольку она осуществляется на основе определенных концептуальных идей и системы целей стратегического характера, которые сводятся к тому, чтобы изменить или построить такие общественные отношения, которые будут способствовать обеспечению безопасности от криминальных посягательств.

Стратегическое осмысление предполагает научный анализ как самой деятельности, ее результатов, так и предполагаемых перспектив, что связано с прогнозированием, программированием и планированием;

– в-восьмых, это общественно значимая и социально ценная деятельность, которая связана с решением важных для общества проблем в области обеспечения безопасности от криминальных посягательств, укрепления правопорядка;

– в-девятых, это деятельность, связанная с принятием управленческих решений, имеющих государственно-правовой характер в сфере противодействия преступности.

Целью уголовной политики как стратегической линии государства является безопасность граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Цель уголовной политики реализуется в определении основных направлений, средств и методов борьбы с преступностью, воплощении их в нормативных правовых актах, правоприменительной практики.

Понимание цели уголовной политики очень важно, ведь именно цель придает всей деятельности системный характер. Никакие структурные изменения не повлияют на содержание деятельности, если не сохранится цель.

Цели уголовной политики не одинаковы. Среди них есть главные, стратегические, есть текущие, тактические, что не противоречит друг другу. Ведь любая стратегическая цель может быть достигнута путем реализации более конкретных и не столь отдаленных.

Сущность уголовной политики состоит в разработке и реализации правовых идей стратегического характера в области борьбы с преступностью. В них находит отражение отношение к общечеловеческим ценностям: жизни, чести, достоинству, свободе личности, ее безопасности и защищенности; к общесоциальным ценностям: законности, правопорядку, демократии и пр. Эти идеи связаны с криминализацией или декриминализацией деяний, или смягчением (депинализацией), или ужесточением (пенализацией) мер уголовной ответственности, определением мер борьбы с отдельными видами преступлений, а также правоприменением в области предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия, расследования преступлений, розыска лиц, их совершивших, квалификации деяний, назначения и исполнения наказаний, ресоциализации лиц, их отбывших.

Для государства и общества важно, чтобы поставленные цели достигались с наименьшими затратами. Это возможно лишь при научной обоснованности как основных идей антикриминального характера, так и правотворческой, правоприменительной деятельности в этой области. Таким образом, государство приобретает свойства социального управления, т. е. на жизнь социума оказы-

вается такое воздействие, которое позволяет прийти к запланированным результатам, выражающимся в определенных свойствах и качествах. Из чего следует, что содержание уголовной политики составляет управление общественными процессами в сфере противодействия преступности, т. е. целенаправленного воздействия на нее и на общественную жизнь в целом, с тем чтобы обеспечить безопасность от криминальных посягательств. Элементами управления здесь являются: а) субъекты управления; б) объект управления; в) содержание или функции управления.

К субъектам уголовной политики относятся государственные и общественные структуры, которые участвуют в ней.

Основным субъектом является государство в лице его федеральных органов, т. к. именно оно выполняет основной объем правотворческой и правоприменительной деятельности. Вместе с тем определенную роль здесь играют властные органы субъектов федерации, которые способствуют формированию и реализации уголовной политики.

К числу субъектов уголовной политики по праву можно отнести граждан и различного рода их объединения и организации, которые участвуют в формировании основных концептуальных положений уголовной политики и, частично, в ее реализации. Таким образом, круг субъектов уголовной политики достаточно велик, но деятельность их всегда связана с основным среди них – государством.

Среди субъектов уголовной политики выделяются правоохранительные органы, в числе которых особое место занимают органы внутренних дел.

Объект управления имеет сложный характер, включающий в себя несколько составляющих. Очевидно, что объектом управления являются органы, осуществляющие противодействие преступности. В силу множественности этих органов, многообразия их функций требуется координация их деятельности. Это довольно актуальный аспект управления.

Объектом управления является и сама деятельность органов, направленная на противодействие преступности.

Объектом управления являются органы внутренних дел и их деятельность, направленная на противодействие преступности. Объектом управления является и преступность.

В содержание управления в сфере противодействия преступности входят следующие функции:

а) изучение состояния и динамики преступности, выявление факторов, влияющих на нее как криминогенных, так и некриминогенных, прогнозирование изменений преступности;

б) определение целей, задач и основных направлений противодействия преступности;

в) определение средств и методов этого противодействия как правового, так и организационного характера;

г) планирование противодействия преступности с учетом экономического и социального планирования;

д) организация противодействия преступности, реализация принятых планов, правоприменение в целях обеспечения безопасности от криминальных посягательств: предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие, расследование преступлений, назначение справедливого наказания виновным, их исправление и профилактика рецидива;

е) контроль за выполнением планов по противодействию преступности.

Таким образом, уголовная политика – вид социального управления, характеризующийся тем, что оно всегда связано с государственной властью и осуществляется в основном специальными государственными органами, наделенными властными полномочиями, т. е. уголовная политика – это особая практика.

При этом управление опирается как на убеждение, так и на принуждение или угрозу его применения в случае необходимости, в строгом соответствии с законом.

Уголовная политика основывается на объективных законах общественного развития и в конечном счете определяется объективными процессами, происходящими в обществе.

Исходя из этого, государство решает ряд управленческих задач: устранение пробельности в соответствующих законах, разработка новых правовых норм, вызванных к жизни новыми или изменившимися общественными отношениями; создание и применение новых нормативных правовых актов, изменение и дополнение действующих, отмена устаревших, мониторинг правоприменения; реформирование деятельности правоприменительных органов; корректирование целей и задач в соответствии с потребностями общественной жизни и т. д.

Соответственно этому функциями уголовной политики являются:

1) постановка цели развития законодательства и практики его применения;

2) установление и поддержание такого правопорядка, который обеспечивает безопасность от криминальных посягательств;

3) управление социальными процессами в целях обеспечения безопасности от криминальных посягательств;

4) рационализация процесса, т. е. выработка механизмов реализации правовых предписаний с наименьшими организационными и материальными затратами;

5) осуществление контроля за исполнением правовых предписаний и в зависимости от его результатов принятие соответствующих решений.

Именно управленческий характер уголовной политики предопределяет ее статус инструмента совершенствования социальной жизни посредством использования для этого специфических средств и методов, далеко не всегда используемых в других областях политики как таковой.

§ 2. Структура и формы уголовной политики

Уголовную политику, которая является частью внутренней политики, представляющей собой определенную систему, в свою очередь можно рассматривать также в качестве системы, т. к. уголовная политика имеет свойства, характерные для системы:

1) сложность, т. е. наличие составных частей (подсистем) и элементов;

2) структурность, т. е. существование устойчивого набора основных составных частей, несмотря на разнообразие и изменчивость составляющих элементов;

3) упорядоченность (организованность), т. е. наличие связей и зависимостей между уголовной политикой в целом и ее составными частями;

4) замкнутость, т. е. автономность, определенная обособленность уголовной политики от других видов социальной политики.

Уголовная политика имеет свою структуру, т. е. как система включает в себя несколько элементов:

1) профилактическая политика;

2) уголовно-правовая политика;

3) уголовно-процессуальная политика;

4) уголовно-исполнительная политика;

5) оперативно-разыскная политика.

Профилактическая (криминологическая или предупредительная) политика – это деятельность субъектов уголовной политики, направленная на предупреждение преступных проявлений.

Уголовно-правовая политика – деятельность субъектов уголовной политики по криминализации и декриминализации деяний; их

квалификации; разработке мер уголовно-правового воздействия на правонарушителей; оснований уголовной ответственности и освобождения от нее; назначению наказания и освобождения от него; пенализации и депенализации санкций.

Уголовно-процессуальная политика – деятельность субъектов уголовной политики по разработке уголовно-процессуальных норм и их применению.

Уголовно-исполнительная политика деятельность субъектов уголовной политики по разработке уголовно-исполнительных норм и их применению.

Оперативно-розыскная политика – деятельность субъектов уголовной политики по разработке норм, касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности и их применению.

Однако существуют и иные точки зрения. Так, например, П. Н. Панченко полагает, что кроме указанных следует рассматривать криминалистическую политику, политику использования административно-правовых средств, политику использования институтов и норм всех других отраслей права¹, что не противоречит предложенной структуре, а дополняет ее.

Г. Г. Горшенков считает, что необходимо рассматривать еще одну подсистему: антикриминальную политику².

Каждый из этих элементов является подсистемой всей системы уголовной политики.

Такое деление носит условный характер, позволяющий охарактеризовать, оценить сущность и особенности комплексного использования возможностей специализированных институтов в обеспечении безопасности граждан, общества, государства от криминальных посягательств.

Единство структурных элементов уголовной политики определяется:

- их местом в общей политике государства;
- единством целей (в конечном счете каждый из них имеет целью обеспечение безопасности граждан, общества и государства от преступных посягательств);
- общностью принципов;
- единством объекта воздействия;
- наличием преемственности.

Все структурные элементы уголовной политики находятся между собой в функциональной зависимости и взаимодействии. Меха-

¹ Панченко П. Н. Советская уголовная политика. Томск, 1988. С. 84–88.

² Горшенков Г. Г. Безопасность личности и государственное управление: учеб. пособ. Н. Новгород, 2006. С. 12.

низм этого взаимодействия таков, что изменения в одном элементе неизбежно влекут соответствующие изменения и в других элементах.

Функциональные сдвиги могут приобретать и глобальный характер. Так, постепенное ослабление уголовной репрессии в виде лишения свободы как стратегическая установка требует расширения и усиления комплекса мер воздействия, не связанных с лишением свободы, и предупредительных мер с тем, чтобы в борьбе с криминальным поведением не создавалось вакуума.

Каждый из структурных элементов уголовной политики относительно самостоятелен и может быть предметом самостоятельного исследования, но при этом не может быть изолированным.

В силу принадлежности уголовной политики к сложным системам, ее научное изучение, теоретическая разработка и реализация не могут быть плодотворными без системного подхода, который позволяет правильно охарактеризовать как ее структурный состав, так и содержание ее основных элементов, применения взаимодействия между ними, а также дает возможность вскрыть ее системные качества, выявить тенденции этой политики, выяснить ее взаимодействие с внешними условиями, с системами более высокого порядка. Системный подход позволяет взглянуть на проблемы уголовной политики не только исходя из сугубо профессиональных или узко ведомственных интересов, но и с общегосударственной, более масштабной точки зрения.

С функциональной точки зрения в уголовной политике как деятельности государства можно выделить соответствующие подсистемы:

- профилактическую деятельность;
- уголовно-правовое воздействие на преступность;
- деятельность уголовно-процессуальную;
- уголовно-исполнительную деятельность;
- оперативно-розыскную деятельность.

При том, что уголовная политика – единая система, она имеет ряд особенностей, связанных с пределами ее распространения. В зависимости от масштаба осуществления уголовная политика может быть:

- 1) международной;
- 2) межгосударственной – в рамках Совета Европы;
- 3) межгосударственной – в рамках СНГ;
- 4) в рамках интеграции России и Республики Беларусь;
- 5) общегосударственной (общегосударственной);
- 6) в рамках субъекта РФ (региональной);
- 7) локальной, на уровне конкретной местности.

Все эти уровни тесно связаны между собой, при этом стержнем данной структуры является общегосударственная уголовная политика, т. к. именно от нее, от ее сути зависит содержание и смысл всех остальных уровней.

Исходя из сказанного можно заключить, что уголовная политика – сложная система, включающая в себя ряд элементов, тесно связанных между собой, взаимообусловленных и взаимосвязанных.

Как известно, всякая деятельность – это процесс, который складывается из определенных этапов ее осуществления. Из этого следует, что уголовная политика тоже складывается из совокупности действий. Их не всегда возможно рассматривать как этапы в силу взаимосвязи и взаимопроникновения, однако если принять во внимание характер конкретных действий, то правильнее говорить об уровнях уголовной политики.

Академическая школа рассматривает несколько таких уровней.

1. Концептуальный – уровень уголовно-политической идеологии как совокупности взглядов, представлений научных и практических работников, граждан на существующую и желаемую систему противодействия преступности и обеспечения безопасности от криминальных посягательств. Особенности этих взглядов и представлений определяются уровнем правосознания: общественного, группового. Совокупность таких взглядов характеризуется большим разнообразием, вплоть до диаметрально противоположных, что зависит от многих обстоятельств: социально-экономических, социально-политических, культурных и др.

При всем разнообразии взглядов на проблему борьбы с преступностью не все из них будут представлять концептуальные основы уголовной политики. К числу таковых относятся лишь те, которые признаны и приняты государством посредством придания им определенной формы выражения.

Здесь важно определиться с понятиями. Термин «концепция» обозначает совокупность взглядов и идей. В этом смысле концепция уголовной политики существует и не одна. Это находит выражение в монографиях, диссертациях, научных статьях.

Термин «концепция» используется в названиях определенного рода документов правового характера, в которых государство провозглашает стратегические цели своей деятельности в следующих областях: социальной, экономической, культурной, образовательной и т. д. Документа с таким названием, где обозначались бы приоритеты уголовной политики, не существует. Исследователи, которые говорят об отсутствии концепции уголовной политики, правы, однако отсутствие документа с таким названием не есть свидетельство отсутствия уголовно-политической идеологии.

Уголовно-политическая идеология находит выражение в программных документах, в различных высказываниях официальных лиц. Часто само название документа говорит о том, что в нем изложены концептуальные, идеологические взгляды по вопросу борьбы с преступностью, например «концепция». Помимо термина «концепция» в официальных документах, нормативных правовых актах используются и такие, как «основы», «основные направления», «основные положения», «стратегия», «программа», «доктрина» и др. В этих документах концепция приобретает официальный характер, становясь доктриной. Иногда при рассмотрении уровней уголовной политики выделяется и доктринальный уровень.

Доктрина характеризуется тем, что она формируется усилиями профессиональной научной деятельности. Именно доктрина обеспечивает научность уголовной политики.

Научные разработки в этой области, официально признанные, – суть концепции уголовной политики. Они начинают влиять на развитие уголовно-политической идеологии, а затем на правообразование и правоприменение. Таким образом, доктрина уголовной политики – это система взглядов, выработанная юридической наукой на проблемы противодействия преступности, и выраженная в форме принципов, основоположений, изложенных на официальном уровне. Доктрина лежит в основе совершенствования норм права и правоприменительной практики. Именно доктрина формирует те цели, на достижение которых направляется деятельность государства. Естественно, что формирование цели ведет к разработке комплекса документов правового характера.

2. Законодательный уровень характеризует деятельность государства по совершенствованию правовых основ уголовной политики, направленных на обеспечение безопасности граждан, общества, государства от криминальных посягательств. Это осуществляется путем разработки и принятия нормативных правовых актов, а также отмены устаревших, изживших себя, криминализации и декриминализации деяний.

3. Управленческий уровень – это деятельность государства, связанная с принятием социально значимых решений по организации деятельности субъектов уголовной политики в обеспечении безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Особенности управленческой деятельности в этой области обусловлены:

а) особенностями объекта воздействия и предметных знаний о нем;

б) тактическими задачами направления деятельности для достижения стратегических целей;

в) методами, формами и средствами управленческой деятельности;

г) ресурсными возможностями и др.

4. Правоприменительный уровень, т. е. непосредственная правоприменительная деятельность уполномоченных на то органов государства в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства от криминальных посягательств.

Сущность уголовной политики состоит в выработке и реализации особых идей – уголовно-политических идей стратегического характера, направленных на обеспечение безопасности граждан, общества, государства путем использования специфических средств и методов противодействия криминальным посягательствам. Именно идеи лежат в основе уголовной политики, ибо любая политика начинается с формирования идей и предположений, касающихся возможности ее осуществления, а затем следует и воплощение идей в жизнь посредством деятельности государства в установленных законом формах, направленных на противодействие преступности. И хотя уголовная политика не может и не должна сводиться только к совокупности идей, взглядов, представлений, все-таки они лежат в основе деятельности государства¹.

Уголовная политика как деятельность государства по обеспечению безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств, осуществляется в определенных формах и специально на то уполномоченными органами.

Правотворческая форма состоит в разработке, применении, изменении, дополнении, отмене нормативных правовых актов, касающихся проблем борьбы с преступностью. Здесь важно, чтобы все документы представляли собой единую систему, как и нормы, содержащихся в них.

Правоприменительная форма заключается в реализации норм права, относящихся к вопросам борьбы с преступностью, осуществляемой на основе и в рамках правовых предписаний. Правоприменительная форма проявляется через правоприменительные акты, индивидуальные акты применения права.

Правообучающая форма заключается в подготовке специалистов, способных и готовых грамотно решать вопросы уголовной политики.

¹ Миньковский Г. М., Ревин В. П. Уголовная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1996. С. 4; Беляев Н. А. Уголовная политика и пути ее реализации. Л., 1986. С. 21.

Правовоспитательная форма выражается в правовом воспитании субъектов уголовной политики и граждан, развитии их правовой культуры, формировании правосознания.

Уголовная политика государства не является статичной. Изменения, происходящие в общественной жизни, неизменно влекут за собой изменения в уголовной политике. Для выработки соответствующих решений необходимо научное осмысление изменений в общественной жизни, выявление закономерностей, что позволяет выработать новые стратегии в борьбе с преступностью, усовершенствовать уже существующие. Этим рассредоточивается роль и значение доктринальной формы уголовной политики.

Каждая из рассматриваемых форм относительно самостоятельная, поскольку она представляет собой элементы устойчивой системы, которая представлена уголовной политикой как разносторонней и многообразной деятельностью в конкретной области социальной жизни.

§ 3. Основные направления уголовной политики

Основные направления уголовной политики как деятельности государства по противодействию преступности, ее стратегия и тактика вытекают из общей политики государства. Они могут быть стратегическими и тактическими. К числу первых относятся те, которые вытекают из Конституции РФ.

Основные направления уголовной политики связаны с теми целями и задачами, которые стоят перед ней. Эти направления могут быть устойчивыми, постоянными и осуществляться в течение длительного периода, а могут изменяться под воздействием конкретных обстоятельств. Таким образом, можно говорить о том, что направления уголовной политики могут иметь стратегический или тактический характер.

Основные направления уголовной политики вытекают из Конституции РФ, которая закрепляет основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство государства. Соответственно этому обеспечение безопасности конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, федеративного устройства государства от криминальных посягательств являются стратегическими направлениями уголовной политики.

Стратегические направления уголовной политики отражают главную, принципиальную линию в борьбе с преступностью, которая и находит закрепление в Конституции РФ. Они ориентированы

на неопределенный временной период, т. к. стратегия имеет постоянный, долговременный характер.

Основные направления уголовной политики находят конкретизацию в УК РФ. В соответствии со ст. 2 УК РФ им приняты под охрану права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй России, мир и безопасность человечества от преступных посягательств. Уголовный кодекс, определяя основные направления уголовной политики, детализирует, раскрывает суть направлений, обозначенных в Конституции РФ. Основным законом страны – Конституция, более устойчив и менее подвержен изменениям, чем Уголовный кодекс, который, хотя и претерпевает изменения, но все равно ориентирован на конституционные положения.

Действующий УК РФ соответствует Конституции РФ, но в определенной мере уже не соответствует интересам времени и требует серьезного обновления. Это означает, что с внесением изменений, дополнений в УК РФ основные направления уголовной политики могут быть уточнены.

Социальная жизнь, как известно, переменчива: меняются экономические условия, обстоятельства, общественные приоритеты, характер и особенности криминальных угроз. И соответственно этому государством определяются стратегические линии на длительный, но все-таки определенный во времени период: 10–20 лет. Это относится и к уголовной политике. Ее основные направления на определенно длительный период находят отражение в официальных документах: указах, постановлениях правительства, ведомственных нормативных правовых актах.

Так, в Стратегии национальной безопасности¹ подчеркивается, что главными направлениями на долгосрочную перспективу должны стать обеспечение безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование борьбы с преступлениями против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

В Стратегии государственной антинаркотической политики России до 2020 г. определяются основные направления именно в этой области².

¹ О Стратегии национальной безопасности [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В Национальной стратегии противодействия коррупции обозначены вопросы, требующие разрешения именно на этом направлении¹.

Основные направления уголовной политики находят отражение и в программах по совершенствованию (усилению) борьбы с преступностью, которые разрабатываются Правительством на основании предложений Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Прокуратуры РФ и других правоохранительных органов. Такие программы рассчитаны на определенный временной период.

Стратегии, как известно, подчинена тактика, которая направлена на осуществление общих принципиальных установок, стратегических целей.

Тактика – конкретизированные планы управления социальными процессами, связанными с реализацией стратегических установок, направленных на обеспечение безопасности от криминальных посягательств. Тактика осуществляется с учетом условий, в которых реализуется основное, генеральное направление. Она позволяет сосредоточить силы именно на тех направлениях, которые являются наиболее важными именно в данный момент. Здесь направления борьбы с преступностью определяются исходя из реально складывающейся криминологической обстановки. Именно поэтому необходим криминологический анализ и прогноз развития преступности в стране на среднесрочную и долгосрочную перспективу².

В ряду тактических направлений уголовной политики в настоящее время выделяется борьба с «преобладающими» преступлениями, т. е. с наиболее распространенными, общественно опасными и устойчивыми в статистическом отношении.

В соответствии со ст. 84 Конституции РФ Президент России обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, одним из вопросов которого являются основные направления внутренней политики, в том числе и уголовной. В посланиях отмечаются те направления уголовной политики, которые требуют пристального внимания именно в данный период, в частности – борьба с экстремизмом, терроризмом, коррупцией, преступлениями против личности.

Для обеспечения безопасности граждан, общества, государства от криминальных посягательств используются органы внутренних дел, которые располагают большим массивом информации о состо-

¹ Национальная стратегия противодействия коррупции [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об организации научного обеспечения и применения положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России: приказ МВД России от 18 марта 2013 г. № 150.

янии преступности, ее причинах и условиях, преобладающих видах преступлений, лицах, их совершивших и пр. Соответственно этому органы внутренних дел конкретизируют основные направления борьбы с преступностью, отмечая это в ведомственных нормативных правовых актах.

Поскольку известно немало направлений уголовной политики, то в интересах понимания особенностей они могут быть классифицированы по нескольким основаниям.

Основное направление уголовной политики – системное образование, позволяющее глубоко и всесторонне исследовать особенности конкретных противоправных посягательств и мер борьбы с ними. Если принять во внимание виды преступных посягательств, то здесь определяется такое направление, как уголовная политика в сфере противодействия преступлениям против личности. Это направление «распадается» на соответствующие составляющие: уголовная политика в сфере противодействия преступлениям против жизни; против здоровья; против чести и достоинства личности и т. д. То есть соответственно характеру преступного посягательства определяется направление уголовной политики. Аналогичным образом рассматривается уголовная политика противодействия преступлениям и иных видов: против собственности, общественной безопасности, общественного порядка и т. д.

Особенности преступного посягательства, связанные с его характером, позволяют говорить о соответствующих направлениях уголовной политики: уголовная политика в сфере противодействия насильственным преступлениям; корыстным преступлениям; преступлениям, совершаемым с использованием телекоммуникационных и компьютерных технологий.

Криминологические исследования позволяют выявить наиболее активные в криминальном поведении группы населения, исходя из чего также определяются направления уголовной политики:

- борьба с преступностью несовершеннолетних;
- борьба с рецидивной и профессиональной преступностью;
- борьба с преступностью иностранных граждан;
- борьба с преступностью условно осужденных;
- борьба с женской преступностью и т. п.

Основные направления уголовной политики могут характеризоваться, исходя из функциональных особенностей деятельности ее субъектов:

- предупреждение преступлений;
- выявление преступлений;
- пресечение преступлений;

- расследование преступлений;
- взаимодействие субъектов уголовной политики;
- международное сотрудничество и др.

Таким образом, можно отметить, что направления уголовной политики характеризуются по времени их осуществления: стратегические и тактические; по кругу лиц, на которых она направлена; по характеру посягательств и деятельности субъектов уголовной политики.

Уголовная политика как одно из направлений деятельности государства проходит в своем развитии те же этапы и те же исторические периоды, что и государство. Соответственно этому содержание уголовной политики меняется в зависимости от социально-политических и экономических условий, что находит выражение в законодательстве, правоохранительной практике.

Характеризуя уголовную политику, следует исходить из того, что:

а) уголовная политика является важной и неотъемлемой составной частью государственной политики в целом, обеспечивает оптимальное функционирование всех других ее направлений и элементов;

б) уголовная политика представляет собой единство разработки и реализации основных ее направлений, теоретической и практической деятельности по обеспечению безопасности граждан, общества и государства от преступных посягательств;

в) уголовная политика предполагает тесную взаимосвязь и неразрывность задач и самой деятельности по защите от преступности личности, общества и государства. Это означает, что эффективная защита личности и общества невозможна без сильной государственной власти, без отлаженной системы государственных органов, ведущих борьбу с преступностью, без их поддержки населением и общественностью, без понимания того, что защита государства есть основа для защиты им личных и общественных интересов.

Глава IV

ПРИНЦИПЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Понятие и значение принципов уголовной политики

Для формирования целостной уголовной политики важное значение имеют ее принципы, которые определяют задачи и направления деятельности государства в сфере обеспечения безопасности личности, общества, государства от криминальных посягательств.

Принципы уголовной политики – это основополагающие идеи, руководящие начала, правила, лежащие в основе законодательства, других нормативных правовых актов и их применения в целях обеспечения безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

В принципах уголовной политики находят отражение политические, экономические, социальные и другие закономерности жизни общества, а также этические и правовые представления людей в области обеспечения безопасности от криминальных посягательств.

Для эффективного осуществления уголовной политики необходимо глубокое и всестороннее знание тех руководящих идей, которые сформировались в этой области. Знание принципов уголовной политики необходимо для раскрытия ее сущности, правильного понимания ее целей и выбора средств, методов работы. Принципы уголовной политики – это устойчивости деятельности субъектов уголовной политики и формирования массового правосознания.

Принципы уголовной политики – это, прежде всего, требования к определенной деятельности, обусловленные общественными потребностями. Принципы уголовной политики раскрывают сущность уголовной политики, с ними согласуется характер ее целей и средств их достижения.

Вопрос о принципах уголовной политики, как, впрочем, политики вообще, является коренным, базовым, поскольку именно прин-

ципами определяется суть, смысл и содержание уголовной политики, ее социальная ценность.

Говоря о принципах уголовной политики, следует исходить из того, что уголовная политика, как и политика в целом, тесным образом связана с государством. Им она определяется, формируется и осуществляется. Известно, что назначение государства состоит в том, чтобы управлять процессами реализации задач, стоящих перед обществом, упорядочивать систему общественных отношений, обеспечивать их развитие. Политика как таковая по сути своей есть управленческая деятельность. Это же характеризует и уголовную политику. При этом стоит принять во внимание, что управленческая деятельность осуществляется в соответствии с определенными принципами, которые, безусловно, охватывают своим влиянием и уголовную политику как часть единого целого.

Государство осуществляет управление, конечно, не само по себе, а посредством специально созданных для этого и наделенных властными полномочиями органов, образующих аппарат государства. Он включает в себя систему органов, каждый из которых имеет свое назначение, роль, компетенцию, пределы действия (по срокам, по положению в иерархии, по способу принятия решения и т. п.).

Для нашего вопроса важным является то, что аппарат государства организуется и осуществляет свою деятельность в соответствии с определенными принципами, которые также распространяются на уголовную политику.

Дальнейший анализ показывает, что государственные органы осуществляют управление посредством следующих основных форм деятельности: правотворчество; правоприменение; правоохранение. Последняя форма выделяется относительно и условно, лишь в целях иллюстрации особенностей, ведь правоохранение – это тоже правоприменение в форме исполнения, использования, соблюдения правовых норм. Здесь важным является то, что каждая из этих форм деятельности также осуществляется на основе соответствующих принципов, которые связаны и с уголовной политикой.

Результатом деятельности аппарата государства является право как совокупность норм, которое также характеризуется своими принципами. А поскольку уголовная политика осуществляется на основании и в рамках права, то его принципы проявляются и в ней.

Рассмотрение принципов уголовной политики имеет определенную сложность, поскольку довольно часто возникает вопрос о том, как различить принципы уголовной политики, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права, прин-

ципы деятельности государственных органов, осуществляющих правоприменение в области противодействия преступности.

Здесь следует исходить из того, что уголовная политика находит выражение в нескольких формах: правотворческой, правоприменительной (управленческой), правообучающей (правовоспитательной). Естественно, что принципы уголовной политики, будучи реализованными в определенной форме, становятся и принципами права, правоприменения, правообучения (правовоспитания).

Кроме того, важным является тезис о том, что политика государства всегда одна, она едина¹. Но в зависимости от того, в какой области осуществляется управление, регулирование общественных отношений, говорят о политике экономической, образовательной, уголовной и т. д. Следовательно, в принципах права (или отраслей) отражаются и принципы политики, и принципы деятельности соответствующих органов.

Необходимо отметить, что уголовная политика, будучи целостным образованием, имеет свою внутреннюю структуру, в которую входят политика предупреждения, уголовно-правовая, уголовно-процессуальная, уголовно-исполнительная, оперативно-розыскная. Конечно, принципы уголовной политики по отношению к ее структурным элементам являются общими, хотя каждое из направлений имеет и некоторые свои специфические принципы.

Из сказанного следует, что перечислить все эти принципы затруднительно. Однако можно и нужно выделить те из них, которые являются общими, основными, те, что определяют содержание направлений уголовной политики.

Социальная ценность принципов уголовной политики определяется тем, что, во-первых, они являются ее руководящими началами обеспечения безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Во-вторых, они лежат в основе отраслей права, направленных на охрану граждан, общества и государства от общественно опасных посягательств.

В-третьих, они способствуют выработке оптимальных критериев криминализации и декриминализации общественно-опасных деяний, оказывают влияние на правотворческую деятельность, именно поэтому несоблюдение принципов уголовной политики ведет к принятию норм права, которые не применяются или редко применяются на практике.

¹ Стручков Н. А. Советское исправительно-трудовое право. М., 1963. С. 13–16; Мацкевич И. М. Новая уголовная политика // Российский криминологический взгляд. 2012. № 3. С. 168–169.

В-четвертых, они являются гарантией стабильности правопорядка и безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

В-пятых, они определяют общие требования к правоприменительной практике: правильной квалификации, обоснованности назначения и исполнения наказаний в отношении лиц, виновных в совершении преступлений.

В-шестых, они оказывают регулирующее воздействие на деятельность государственных органов, связанную с предупреждением, выявлением, пресечением, раскрытием, расследованием преступлений.

Совокупность принципов уголовной политики не является мертвым, застывшим образованием. С развитием социально-политических и социально-экономических отношений происходит и развитие системы принципов уголовной политики.

§ 2. Принципы уголовной политики

Особенностью принципов уголовной политики является то, что они имеют нормативный характер. Эти принципы закреплены в Конституции РФ, основных законодательных актах, посвященных борьбе с преступностью, стратегии и тактики борьбы, они являются обязательными для всех субъектов уголовной политики.

Поскольку принципы уголовной политики имеют общеобязательный характер эталона, то с ними должны соотноситься все решения, разрабатываемые на теоретико-концептуальном, законодательном и правоприменительном уровнях. Соответствие систем принципов уголовной политики, направленности их на реализацию стратегических и тактических задач борьбы с преступностью на федеральном уровне, уровне субъектов федерации, местном уровне – необходимое условие принятия решения должностными лицами, субъектами уголовной политики. Только в этом случае такое решение может рассматриваться как правомерное, целесообразное, обоснованное в социальном и правовом отношении. И наоборот, отступление от принципов, их нарушение влекут, так сказать «по определению», признание решения, от кого бы оно ни исходило, ничтожным. Поэтому принципами уголовной политики необходимо руководствоваться теоретикам уголовной политики, разработчикам уголовной политики, законодателям, правоприменителям, а также гражданам.

В теории уголовной политики вопросу ее принципов внимания уделено немало (С. С. Босхолов, А. Д. Бойков, В. А. Владимиров, М. П. Журавлев, С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев и др.). Единодушие среди специалистов по числу и содержанию этих принципов нет.

Принимая это во внимание и исходя из современных условий, можно выделить следующие принципы: социально-экономической обоснованности; законности; гуманизма, справедливости, демократизма; комплексности; соответствия задач, полномочий и ресурсов; опережающих стратегических решений; соответствия нравственности; научности; целеустремленности, ответственности органов и должностных лиц за принятие (не принятие) должного решения, направленного на реализацию правового предписания в области уголовной политики; сочетания единоначалия и коллегиальности.

Принцип социально-экономической обоснованности. Суть его состоит в том, что стратегия и тактика противодействия преступности должны базироваться на реальных возможностях общества. Направления и меры борьбы с преступностью должны вытекать и одновременно подкрепляться экономическими, политическими, организационными, воспитательными мерами.

Уголовная политика в целом и ее структурные элементы должны основываться на максимально возможной ресурсной обеспеченности, на соответствии ее условиям рыночных отношений, эволюции социально-политических преобразований, национальным традициям и историческому опыту России.

Принцип законности. Законность в уголовной политике означает, что вся деятельность по обеспечению безопасности от криминальных посягательств (правотворческая, правоприменительная, правовоспитательная) строится в соответствии с правовыми предписаниями. Законность здесь следует понимать и как метод, и как режим деятельности. Как метод законность означает совокупность способов и средств, с помощью которых эта деятельность приводится в соответствие с законами, направляется на их исполнение в установленных законом формах и законными методами.

Законность как режим означает, что все нормативные правовые акты и все действия субъектов уголовной политики осуществляются, исходя из духа и буквы закона.

Смысл законности как принципа уголовной политики состоит в том, что все выраженные в правовых нормах позитивные обязанности должны быть исполнены, дозволения – использованы, запреты – соблюдены в целях обеспечения криминальной безопасности.

В федеративном государстве, каковым является Россия, ее политика в целом является единой, в том числе и уголовная полити-

ка. Это означает, что в ней приоритетно реализуются федеральные нормативные правовые акты, а акты субъектов федерации реализуются на основе и во исполнение федеральных.

Принцип гуманизма предполагает реальное обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств. Принцип гуманизма как выражение человечности, уважения к личному достоинству должен лежать в основе уголовной политики. Суть принципа гуманизма проявляется в необходимости оградить человека как высшую социальную ценность от преступных посягательств, а также все общество и государство всеми силами закона. Соответственно этому по отношению к лицам, совершившим посягательства на охраняемые уголовным законом интересы, необходимо применение мер, предусмотренных законом. Однако по отношению к гражданину-правонарушителю недопустимы насилие, пытки, обращение, унижающее человеческое достоинство.

Это положение вытекает из Конституции РФ (ст. 21) и выражается в установлении ответственности за насилие и пытки (ч. 3 ст. 286 УК РФ, ч. 2 ст. 302 УК РФ), а также требований к осуществлению уголовного процесса (ст. 10–16 УПК РФ). Закон не ставит перед уголовным наказанием цели возмездия, причинения преступнику физических страданий, унижения человеческого достоинства, а предусматривает необходимость восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. Особое внимание закон уделяет реализации принципа гуманизма по отношению к несовершеннолетним и женщинам. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 90 УК РФ несовершеннолетний, впервые совершивший преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения мер воспитательного воздействия.

Согласно ч. 1 ст. 92 УК РФ несовершеннолетний, осужденный за совершение преступлений небольшой или средней тяжести, может быть освобожден судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия. Статьей 82 УК РФ предусмотрена возможность отсрочки отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, а также мужчинам, если они являются единственным родителем. Уголовно-исполнительным законодательством для несовершеннолетних и женщин предусмотрен ряд льгот при отбывании ими наказания.

Вместе с тем в литературе справедливо отмечается, что прогрессивная по своей сущности идея гуманизации мер борьбы с преступностью в современных условиях компрометируется высоким уров-

нем латентности последней и повышением степени общественной опасности, безнаказанностью лидеров преступного мира и др.¹

Принцип справедливости подразумевает соблюдение требования соответствия или соразмерности между криминальной угрозой и мерами по ее устранению, мерами уголовно-правового воздействия и опасностью деяния, наступившими последствиями, лично-стью виновного и пр.

Принцип справедливости реализуется путем осуществления функций обвинения, защиты, разрешения дела. Справедливым должно быть любое решение и процессуальное решение по делу.

Принцип справедливости заключается и в том, что недопустимо повторное осуждение за одно и то же преступление (ст. 50 Конституции РФ). Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена – применяется новый закон. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность либо иным образом ухудшающий положение виновного, обратной силы не имеет (ст. 54 Конституции РФ).

Принцип демократизма уголовной политики вытекает из самой сущности российского государства как государства демократического федеративного правового с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ). Он находит свое конкретное выражение, прежде всего, в равенстве всех перед законом и судом, гарантированном Конституцией РФ. Государством гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Это значит, что, с одной стороны, не должно быть слоя людей, защищенных от справедливого наказания своим должностным, профессиональным или иным статусом, а с другой – запрещаю-ются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19 Конституции РФ).

Принцип демократизма, его воплощение в жизнь является свидетельством народовластия и требует установления глубоких и постоянных взаимосвязей между обществом и государством.

¹ Например, см.: Мацкевич И. М. Новая уголовная политика // Российский крими-налистический взгляд. 2012. № 3. С. 168–181; Лунеев В. В. Преступность XX в.: мировые, региональные и российские тенденции: изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 213–233.

Принцип демократизма означает широкое вовлечение граждан в осуществление уголовной политики, совершенствование в связи с этим деятельности правоохранительных органов, усиление общественного контроля за функционированием правоохранительных органов. Степень участия граждан в осуществлении уголовной политики – главная мера степени осуществления принципа демократии.

Усилия государства в формировании и реализации уголовной политики могут увенчаться успехом только при условии постоянного и тесного взаимодействия с институтами гражданского общества, поддержке с его стороны.

Принцип комплексности. Суть этого принципа состоит в том, что предусмотренные законом меры и средства борьбы с преступностью необходимо применять последовательно и главное – системно. При этом деятельность всех субъектов уголовной политики и по вертикали, и по горизонтали должна быть согласована. Здесь важно не только (а может быть, и не столько) то, что каждый субъект действует самостоятельно в пределах имеющихся полномочий, но и то, насколько равно стремление к достижению общей цели.

Не стоит упускать из виду роль и значение общества, граждан в обеспечении безопасности от криминальных посягательств. Здесь важна позиция, настроенность, готовность поддержать правоприменителя, действующего в соответствии с законом.

Принцип соответствия задач, полномочий и ресурсов рассматривается в тесном взаимодействии и взаимосвязи. При постановке правоохранительным органам новых, дополнительных задач в сфере борьбы с преступностью следует предусматривать расширение (уточнение) соответствующих полномочий (путем внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты) и выделение необходимых ресурсов. То есть задачи должны быть соотнесены, согласованы с имеющимися возможностями и реальной ситуацией в сфере борьбы с преступностью, эффективного воздействия на криминогенные факторы в целях стабилизации обстановки и повышения уровня защиты прав и законных интересов граждан, общества, государства. В противном случае, как показывает многолетний опыт, попытки возложить на субъекты реализации уголовной политики дополнительные задачи, без наделения их необходимыми полномочиями, оргштатными и материальными ресурсами, приводят к «сбросу» излишней работы, которую система субъектов уголовной политики не может выполнять в силу своей перегрузки и отсутствия возможностей. Важная задача уголовной политики в данном направлении – разработка методики расчетов согласования возло-

женных задач, полномочий и ресурсного обеспечения, необходимых для выполнения этих задач.

Принцип опережающих стратегических решений означает, что задачи в сфере борьбы с преступностью ставятся и реализуются не путем «проб и ошибок», а исходя из стратегических целей, на основе научно обоснованного анализа преступности, выявления ее тенденций и прогноза на ближайший период (в современных условиях не более чем на 2–3 года). При этом стратегические решения, разрабатываемые МВД России и изложенные в приказах, директивах на предстоящий год и на перспективу, как применительно к преступности в целом, так и по отдельным направлениям деятельности не исключают, а предполагают возможность разработки и принятия опережающих решений¹.

Принцип соответствия нравственности, который означает, что в уголовной политике допустимы и оправданы постановка и достижение таких целей, и использование таких средств, которые соответствуют нормам нравственности.

Нравственность, культура являются фундаментом политики государства, вообще, и уголовной – в частности. Именно от уровня культуры и нравственности зависит характер и содержание уголовной политики, характер и содержание ее реализации.

Принцип научности. Суть этого принципа заключается в том, что разработка стратегии и тактики противодействия преступности исходит не из надуманных соображений, а из научной оценки фактического положения дел реальной действительности, практики и ее потребностей.

Принцип целеустремленности предполагает мобилизацию всех ресурсов в достижении стратегической цели. Уголовная политика и конкретные ее направления должны формироваться и реализовываться в соответствии с принципом целеустремленности.

Принцип ответственности органов и должностных лиц за принятие (не принятие) должного решения, направленного на реализацию правового предписания в области уголовной политики. Деятельность субъектов уголовной политики есть выполнение возложенных на них обязанностей, для чего они (субъекты) наделяются определенными правами. Нарушение баланса прав и обязанностей органов и должностных лиц в сторону произвольного сужения круга обязанностей и расширения круга прав приводит к нарушению как данного принципа, так и других (законности, гуманизма, демо-

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М., 2003. С. 16.

кратизма), что способствует мутации аппарата управления и смещению целей деятельности на внутривидовые. А это противоречит социальным интересам и запросам.

Принцип сочетания единоначалия и коллегиальности, который означает личную ответственность руководителей за принятие решений и организацию исполнения решения. Коллегиальность обеспечивает обоснованность принимаемых решений в области противодействия преступности.

Принцип уголовной политики – это положение, характеризующее ее как должную и необходимую. Однако, как известно, должное и сущее, к сожалению, далеко не всегда совпадают. Управленческая деятельность не всегда осуществляется в соответствии со стратегическими целями и не всегда в интересах всего общества, напротив, в ряде случаев в интересах отдельных групп или лиц, стоящих у власти. Об этом совершенно обоснованно говорит М. М. Бабаев¹, обращая внимание на то, что именно аппарат государства демонстрирует пренебрежение принципами уголовного права, следствием чего является деформация правосознания и концептуальных основ (и не только) права и политики. Означает ли это, что принципы уголовной политики изжили себя и нужны другие, соответствующие характеру деятельности аппарата государства? Здесь следует исходить из того, что формирование уголовной политики, как и политики в целом, объективно, поскольку вызывается социальными потребностями и социально-экономическими, социально-политическими условиями развития всего общества (в том числе мирового), а формирование и развитие интересов отдельных групп или лиц, стоящих у власти, субъективны. Уголовная политика – социально ценна, интересы отдельных групп и лиц, противоречащие общепризнанным принципам, – вредны. Уголовная политика – величина постоянная (как исторический факт), стремящаяся к бесконечности, т. е. совершенствованию, а групповые или личные интересы (в рамках осуществления управленческой деятельности) – величина непостоянная.

Принципы уголовной политики имеют общеобязательный характер эталона, с ними должны соотноситься все решения, разрабатываемые на теоретико-концептуальном, законодательном и правоприменительном уровнях. Соответствие системе принципов уголовной политики, нравственности, их направленность на реализацию стратегических и тактических задач борьбы с преступностью на федеральном уровне, уровне субъектов федерации, местном уровне

¹ Бабаев М. М. Проблемы российской уголовной политики. М., 2014. С. 272–279.

– необходимое условие принятия решения должностными лицами, субъектами уголовной политики. Только в этом случае такое решение может рассматриваться как правомерное, целесообразное, обоснованное в социальном и правовом отношении. И наоборот, отступление от принципов, их нарушение влекут, по определению, непризнание решения, от кого бы оно ни исходило.

Представители науки уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного и иных отраслей права, направленных на борьбу с преступностью, обязаны не только стремиться к точной интерпретации содержания принципов права, но, при наличии оснований, – к развитию и корректировке их системы. Однако при этом следует помнить о значении для базовых понятий права, например для уголовного права, таких эталонных положений, как законность, вина, справедливость и др., для уголовно-процессуального права – справедливость и гуманность судопроизводства и т. п.

Для разработчиков уголовной политики принципы уголовного права являются ориентиром уже потому, что и концепции, и предложения по воздействию на социальную и криминальную обстановку осуществимы только через закон, в том числе путем внесения изменения в уголовное законодательство. Всякие попытки противопоставить уголовную политику и уголовное право, добиваясь отождествления правовых и социальных понятий или формулирования неких чрезвычайных мер превентивного характера, будут являться принципиально неприемлемыми в силу противоречия принципам законности и виновной ответственности лиц, совершивших преступление.

Законодатель обязан, исходя из анализа социальной и криминальной ситуации, обоснованно определять круг деяний, признаваемых преступными и наказуемыми, и, исходя из того, что этот круг является исчерпывающим на определенный момент, достаточно ясно и четко указывать признаки каждого состава преступления. Это также является условием реализации принципа законности. Так, ч. 2. ст. 3 УК РФ запрещает применение уголовного закона по аналогии. Иными словами, не допускается восполнение обнаружившихся пробелов в уголовном законе путем применения его к случаям прямо в нем не предусмотренным, хотя бы и частично похожим на те, которые описаны в уголовном законе.

Очевидна и связанность принципами права законодателя при подготовке законопроектов, нацеленных на борьбу с преступностью. Связанность законодателя сформулированными в уголовной политике принципами является показателем стремления достичь подлинного верховенства закона и справедливости. Без торжества

этих начал, в том числе в области борьбы с преступностью, не может быть торжества идеи правового государства, о котором заявляется в ст. 1 Конституции РФ.

Принципы уголовной политики отражают не любые, а лишь наиболее существенные и устойчивые отношения и связи в уголовной политике, которые присущи ей как целостному социальному явлению, имеющему свою специфику и особенности.

Практическое действие принципов уголовной политики зависит, конечно же, от восприятия их субъектами уголовной политики и отношения к ним. Важно, чтобы эти принципы реализовывались в жизни, и уголовная политика строилась бы в соответствии с ними.

Глава V

ЦЕЛИ, СРЕДСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Цели и средства уголовной политики

Цель определяется как мысленно предвосхищаемый результат деятельности¹. В системном единстве с мотивом цель направляет и регулирует действия человека. Исходя из этого весьма конкретного толкования, можно заключить, что цель по-разному определяется в литературе. В силу сложности данного вопроса остановимся подробнее на содержании категории «цель» в уголовной политике.

В современной литературе по уголовной политике практически отсутствует четкое определение ее цели. Этого нет даже в весьма обстоятельной книге Н. А. Лопашенко², М. М. Бабаев и Ю. Е. Пудовочкин в своей интересной и содержательной работе³ затрагивают этот важный вопрос, но также детально не раскрывают его. Ряд авторов видит такую цель в разработке общих начал, принципов борьбы с преступностью⁴.

По мнению А. И. Бойко, цель современной уголовной политики состоит в понижении объемов преступного поведения с помощью минимальных затрат принудительных средств⁵. Думается, что такой подход вполне может быть связан с частной, тактической целью (по существу, задачей), приемлемой на относительно короткий про-

¹ Краткая российская энциклопедия. М., 2004. Т. 3. С. 689.

² Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М., 2009. С. 608.

³ Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Проблемы российской уголовной политики. М., 2014. С. 110–119.

⁴ Например, см.: Лесников Г. Ю. Уголовная политика Российской Федерации (проблемы теории и практики). М., 2004. С. 20; Александров А. С., Александрова И. А. Современная уголовная политика обеспечения экономической безопасности путем противодействия преступности в сфере экономики. М., 2017. С. 110–114.

⁵ Бойко А. И. Уголовная политика. Ростов н/Д., 2008. С. 51.

межуток времени (2–3 года) для достижения цели замедления темпов роста и последующей стабилизации преступности в стране либо ее отдельных регионах. Об этом говорит и сам А. И. Бойко, считая более подходящим определение цели уголовной политики, данное С. В. Ивановым: «Сохранение необходимого для власти равновесия между объективной необходимостью защиты общества... с одной стороны, и признанием существенными потребностей преступников, касающихся их социального устройства, с другой»¹.

Г. М. Миньковский и В. П. Ревин определяют цель уголовной политики как предупреждение преступных посягательств на человеческие ценности, закрепленные в международных правовых актах, Конституции и законодательстве РФ, защита этих ценностей, воспитание граждан в духе уважения к ним².

Если рассматривать уголовную политику, прежде всего, как *деятельность*, состоящую в определении и последующей реализации целей, задач, форм, средств и методов по защите граждан, общества и государства от преступных посягательств, то стратегической целью такой политики является обеспечение реальной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, именно реальной (а не статистической, отчетной) безопасности. С тактических (ближайших) позиций обозначенная цель достигается через общепредупредительное, специально-профилактическое и уголовно-правовое воздействие на преступность в два этапа: на первом – замедление и последующее прекращение роста преступности; на втором – стабилизация и последующее снижение преступности до социально приемлемого (допустимого) уровня³. Сложность здесь заключается в определении такого уровня преступности. Каких-либо серьезных научных разработок в его определении пока нет. Думается, что подобный уровень может быть определен эмпирическим (опытным) путем в условиях стабильности социальной, экономической, политической, культурной жизни российского общества за период не менее 8–10 лет.

Названная стратегическая цель уголовной политики может быть детализирована с учетом анализа криминальной и уголовно-правовой ситуации в стране по направлениям борьбы с наиболее распростра-

¹ Там же.

² Миньковский Г. М., Ревин В. П. О необходимости подготовки и содержании проекта федерального закона «Основы государственной политики борьбы с преступностью» // Уголовная политика и реформа уголовного законодательства // Труды Академии МВД России. М., 1997. С. 8.

³ Подробнее см.: Цепелев В. Ф. Уголовная политика в контексте национальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 32–33.

ненными и общественно опасными видами преступности (например, с коррупционной, террористической, экстремистской направленности), как это происходит в последние годы. В официальных документах и специальной литературе эти «дробные», конкретизированные направления движения к цели называют задачами уголовной политики. Такие задачи могут быть выделены и по содержательной стороне деятельности в сфере борьбы с преступностью (развитие правовой и организационной основ, совершенствование правоприменительной практики, поддержание ресурсного обеспечения и т. д.).

Еще Франц фон Лист писал, что задачи уголовной политики сводятся к выработке рациональных начал борьбы с каждым из выделяемых им классом преступников. При этом борьба с общими условиями есть дело социальной политики, а борьба с индивидуальными условиями есть дело уголовного права и предмет забот карательной государственной деятельности¹.

В настоящее время наиболее полно определены цели и задачи уголовно-правовой политики. В теоретической модели Концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации² в разделе II «Цели и задачи уголовно-правовой политики» закреплено:

- обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от угроз, связанных с преступностью;
- минимизация уровня социальной напряженности в обществе на основе оптимального и справедливого урегулирования конфликта, вызванного преступлением;
- содействие достижению социального благополучия и комфорта на основе реализации идей социальной реабилитации и социальной реинтеграции лиц, вовлеченных в конфликт, вызванный преступлением.

Полной определенности пока нет в части целей других составляющих уголовной политики: уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, оперативно-розыскной, криминологической (антикриминальной). Очевидным здесь является то, что цели составляющих не могут противоречить целям целого, только лишь раскрывать, уточнять их с учетом средств и методов, которые используются при осуществлении политики в определенном направлении.

Вполне понятно, что для достижения названных целей и выполнения задач уголовной политики необходимы определенные сред-

¹ Франц фон Лист. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2004. С. 5.

² Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Проблемы российской уголовной политики. М., 2014. С. 282–283.

ства. Одним из основных значений термина «средство» в литературе является «орудие, предмет или совокупность приспособлений, предназначенные для осуществления какой-либо деятельности»¹.

Весь арсенал средств противодействия преступности включает криминологические, уголовно-правовые, уголовно-исполнительные, административно-правовые, финансово-правовые, гражданско-правовые, организационно-управленческие и иные обеспечительные (ресурсные) меры² воздействия на преступность. Безусловно, главным средством в этом ряду является уголовный закон (УК РФ 1996 г.).

Думается, что в механизме уголовной политики наибольшее значение имеют:

а) меры специального криминологического воздействия (профилактики), которые являются приоритетными до момента совершения преступления;

б) меры уголовно-правового воздействия, которые различаются как по целевой направленности, так и по своему характеру;

в) меры уголовно-исполнительного воздействия, которые обеспечивают реализацию целей наказания и способствуют формированию позитивного посткриминального поведения осужденных.

Профилактическая, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная, организационно-управленческая и иная деятельность являются формами реализации (функционирования) названных выше мер, выделенных с учетом их содержания применительно к соответствующим отраслям материального права. Именно эти виды деятельности, являющиеся основными для соответствующих служб правоохранительных органов, входят в содержание разработки и реализации уголовной политики на всех ее уровнях.

Уголовно-правовые меры воздействия на преступность могут быть классифицированы по нескольким основаниям.

Так, по целевой направленности они подразделяются на меры: а) уголовно-правового предупреждения преступлений (пропаганда уголовного законодательства, разъяснение неблагоприятных последствий нарушения уголовно-правового запрета, официальное предостережение потенциальных нарушителей уголовного закона, побуждение их к добровольному отказу от завершения начатых преступлений, содействие социальной адаптации лиц, отбывших нака-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 699.

² Мера определяется как средство для осуществления чего-нибудь. Как видим, эти термины весьма близки по своему содержанию и, по существу, являются синонимами. Именно в качестве таковых они используются в данном учебнике и большинстве источников уголовно-политической литературы.

зание в виде лишения свободы); б) уголовно-правового пресечения преступлений (применение необходимой обороны, причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление в условиях крайней необходимости, а также при других обстоятельствах, исключающих преступность деяния, побуждение лица к добровольному отказу и деятельному раскаянию, своевременное применение уголовно-правовых норм с так называемой «двойной превенцией»); в) реализации уголовной ответственности (квалификация преступлений на всех стадиях привлечения к уголовной ответственности, освобождение от уголовной ответственности, исполнение наказания, смягчение или освобождение от наказания, применение иных мер уголовно-правового характера)¹.

В рамках традиционного формально-юридического подхода уголовно-правовые меры воздействия на преступность разделяются на наказание и иные меры уголовно-правового характера (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 6 УК РФ). Причем если наказание и его виды довольно четко определены в уголовном законодательстве (ст. 43–45 УК РФ), то с кругом и содержанием иных мер уголовно-правового характера такой четкости нет ни в действующем уголовном законодательстве, ни в специальной литературе. Вместе с тем, помимо прямо названных в уголовном законе принудительных мер воспитательного воздействия, применяемых к несовершеннолетним (ч. 2 ст. 87, ст. 90 и 91 УК РФ); принудительных мер медицинского характера (ст. 97–99 гл. 15 УК РФ); конфискации имущества (ст. 104¹ и 104² гл. 15¹ УК РФ); судебного штрафа (ст. 104⁴ и 104⁵ гл. 15² УК РФ), к иным мерам уголовно-правового характера, на наш взгляд, вполне обоснованно могут быть отнесены: условное осуждение (ст. 73 и 74 УК РФ), условно-досрочное освобождение от наказания (ст. 79 УК РФ), отсрочка отбывания наказания (ст. 82 и 82¹ УК РФ), судимость (ст. 86 УК РФ), возмещение причиненного ущерба (ст. 104³ УК РФ). Безусловно, такое деление требует серьезной аргументации в рамках самостоятельной, более объемной научной работы. Здесь же следует сказать, что предлагаемые дополнительные виды иных мер уголовно-правового характера не являются наказанием, но обладают определенным потенциалом уголовно-правового (как предупредительного, так и карательного) воздействия на лицо, осужденное за совершение преступления.

¹ Подробнее об этом см.: Гришанин П. Ф. Меры уголовно-правового воздействия на преступность. М.: Академия МВД России, 1996; Гришанин П. Ф. Современные проблемы уголовной политики и уголовно-правовой практики. М.: Академия МВД России, 1994. С. 35–59.

В юридической литературе говорилось также о делении уголовно-правовых мер на наказание, меры, заменяющие уголовное наказание, и меры, дополняющие уголовное наказание¹. Если с наказанием все достаточно ясно, то к мерам, заменяющим уголовное наказание, можно отнести такие иные меры уголовно-правового характера, как принудительные меры воспитательного воздействия, применяемые к несовершеннолетним; принудительные меры медицинского характера; судебный штраф; условное осуждение; условно-досрочное освобождение от наказания; отсрочка отбывания наказания. К мерам, дополняющим уголовное наказание, следует отнести судимость, конфискацию имущества, возмещение причиненного ущерба.

§ 2. Эффективность уголовной политики

В связи с рассмотрением вопроса о цели и средствах уголовной политики достаточно важным является вопрос об эффективности уголовной политики. Представляется, что проблема оценки деятельности субъектов уголовной политики, определения ее результативности имеет явно выраженные практические аспекты. От решения этой проблемы во многом зависит определение того, насколько реальными являются поставленные перед субъектами уголовной политики цели и задачи, какие для этого потребуются силы и средства, каким должен быть механизм уголовного политического воздействия на преступность. П. Ф. Гришанин считал, что цель уголовной политики заключается в обеспечении эффективной борьбы с преступностью с наименьшими социальными затратами и издержками².

Поскольку названная проблема имеет сложный, комплексный характер, то ее рассмотрение следует начать с положения о том, что эффективность уголовно-политических средств достигается не столько их содержанием, сколько состоянием и развитием общественных отношений в сфере борьбы с преступностью, прежде всего правоприменительной деятельностью.

В настоящее время эффективность в уголовной политике определяется как соотношение между фактическим результатом воз-

¹ По этому поводу см.: Лесников Г. Ю. Меры, заменяющие уголовное наказание, и их применение в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1990.

² Гришанин П. Ф. Уголовно-правовая борьба с преступностью как направление советской уголовной политики. М.: Академия МВД СССР, 1989. С. 3.

действия на преступность (состоянием преступности и мер борьбы с ней, достигнутого в первую очередь с помощью средств специально-криминологического и уголовно-правового воздействия на преступность) и той целью (в частности, обеспечением реальной безопасности населения и общества от преступных посягательств), для достижения которой эти средства были предназначены. Это определение может быть выражено формулой: $\mathcal{A} = P\phi$ (результат фактический) / $P_{пл}-Ц$ (результат планируемый, т. е. цель).

От эффективности следует отличать результативность – степень достижения запланированного результата, т. е. цели. В таком понимании результативность – это только часть эффективности, это дает основания некоторым авторам заявлять, что российская уголовная политика крайне неэффективна, но результативна. Думается, в таком утверждении нет противоречия. Попробуем подробнее рассмотреть этот вопрос.

В общей теории права, уголовного права и уголовной политики предпринимались неоднократные попытки проанализировать сущность и дать оценку эффективности борьбы с преступностью.

Авторами монографии «Эффективность правовых норм»¹ (В. Н. Кудрявцев, В. В. Глазырин, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко) отмечалось, что эффективность уголовной политики можно измерять на каждом уровне целей уголовной политики, оценивая условия эффективности правовых норм. Общая эффективность уголовной политики будет складываться из эффективности каждого уровня целевой деятельности. При этом цели уголовной политики образуют определенную иерархическую систему, от начальной частной до конечной общей цели, включающую: 1) наказание виновных; 2) исправление осужденных; 3.1) предупреждение преступлений; 3.2) предупреждение рецидива; 4) сокращение преступности (в идеале, как считалось тогда, искоренение преступности). Названные цели уголовной политики, приобретающие характер задач, реализуются через систему правоохранительных органов в качестве следующих функций: 1) выявление причин преступности; 2) пресечение преступлений; 3) розыск преступников; 4) расследование преступлений; 5) осуждение преступников; 6) исполнение приговоров; 7) контроль за освобожденными преступниками.

Л. И. Спиридонов², применительно к уголовному праву, выделял следующие условия эффективности правовых норм: 1) своевременность, правильность и полнота отражения в законе свойств обще-

¹ Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 124–128.

² Спиридонов Л. И. Социология уголовного права. М., 1986. С. 211–221.

ственно опасного деяния, объявленного преступлением; 2) соответствие содержания уголовного закона содержанию норм морали и уровню социалистического правосознания; 3) соответствие юридических требований социально-экономическим и политическим закономерностям; 4) стабильность уголовного законодательства и единообразие его применения; 5) сочетание применения уголовно-правовых санкций с мерами общественного воздействия; 6) информированность населения о содержании уголовно-правовых норм, в частности, об уголовных санкциях; 7) осознание людьми неотвратимости наказания; 8) стабильность уголовной политики и др.

П. Ф. Гришанин предлагал измерять эффективность уголовной политики через общее и специальное предупреждение преступлений, которое отражается соответственно в состоянии преступности и рецидиве преступлений (учет позиций Г. А. Злобина, М. Д. Шаргородского)¹.

А. Э. Жалинский определял ее через эффективность уголовного права, эффективность уголовного правотворчества и эффективность практики применения уголовного закона, которые сводит в основном к экономической эффективности, оцениваемой на основе показателей, разработанных экономической теорией, таких как: затраченные на разработку и принятие закона ресурсы и время, оценка полученных результатов, распределение наличных ресурсов, определение издержек и полезности, соотношение издержки-выгоды, рассматриваемое как приращение полезности, и т. д.²

Н. А. Лопашенко считает возможным осуществлять это через приравнивание эффективности уголовного закона к результативности уголовной политики, определяя таким образом главный критерий эффективности как результативность борьбы с преступностью или противодействия ей. Эффективность уголовного закона, в свою очередь, складывается из трех компонентов: 1) криминологической и политической обоснованности уголовно-правовой нормы; 2) качественной формулировки уголовно-правовой нормы; 3) способности ее применения, т. е. реализации на практике. При этом эффективность уголовного закона определяется самим фактом наличия вышеуказанных условий, без количественной оценки ее (эффективности) уровня³.

¹ Гришанин П. Ф. Меры уголовно-правового воздействия на преступность. С. 3–8; Он же. Современные проблемы уголовной политики и уголовно-правовой практики. С. 35–39.

² См.: Жалинский А. Э. Оценки эффективности уголовно-правовой борьбы с преступностью // Уголовное право. Актуальные проблемы теории и практики: сборник очерков / под ред. В. В. Лунеева. М., 2010. С. 743–756.

³ Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М., 2009. С. 463–472.

С. В. Максимов, стремясь формализовать подходы к решению данной проблемы, предложил в качестве инструментария оценки эффективности использовать математические методы. Например, по его предложению, эффективность уголовно-политического воздействия на отдельные проявления преступности может быть измерена по следующей формуле:

$$K = Ni / N_{\max} \times 100 \%,$$

где K – результат; Ni – число лиц, субъективно удержавшихся от совершения определенного вида преступлений в результате уголовно-политического воздействия в обследуемом регионе (в расчете на 10 или 100 тыс. населения); $N_{\max}$ – число лиц, которые субъективно могли быть удержаны от совершения того же вида преступлений вследствие наиболее интенсивного и полного использования указанных средств воздействия (при тех же объективных условиях и в расчете на ту же базу)¹.

Безусловно, предложенная формула небызупречна. Главная сложность в ее практическом применении заключается в том, как получить сведения о лицах, субъективно удержавшихся от совершения определенного вида преступлений (Ni) и субъективно могущих быть удержанными от совершения того же вида преступлений ($N_{\max}$), поскольку эти показатели оценочные (экспертные) и, следовательно, в официальной статистике их нет. Вместе с тем, несомненным достоинством приведенной формулы является то, что она существует и используется в научном обороте.

Авторы проекта Концепции уголовно-правовой политики РФ посвятили эффективности этой деятельности п. 18–22 раздела V «Критерии эффективности уголовно-правовой политики». Так, эффективность уголовно-правовой политики, по их утверждению, определяется уровнем защищенности личности, общества и государства от угроз, связанных с преступностью, а также качеством восстановления нарушенных преступлением частных и публичных интересов.

Эффективность уголовно-правовой политики должна оцениваться, по мнению авторов, на основе комплекса данных, отражающих:

- соотношение объема преступности, установленного на основании регулярных виктимологических опросов, с данными правоохранительных органов о числе зарегистрированных и расследо-

¹ Максимов С. В. Эффективность общего предупреждения преступлений. М.: Академия МВД России, 1992. С. 77.

ванных преступлений, позволяющее реально оценить уровень преступности в стране и результативность официального контроля над криминологической ситуацией;

- результативность судебной практики рассмотрения уголовных дел, оцениваемую на основании сведений о соблюдении разумных сроков рассмотрения уголовных дел, изменении или отмене решений о квалификации преступлений, практике назначения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, качестве и сроках исполнения вступивших в законную силу приговоров судов;

- соотношение масштабов причиненного преступлением вреда с сопоставимыми данными о компенсационных и иных выплатах потерпевшим от преступлений;

- общественную оценку уровня криминологической безопасности, а равно эффективности и достаточности мер уголовно-правового реагирования на криминальные угрозы, определяемую на основании данных регулярных социологических опросов;

- качество работы Президента России, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ в части своевременного, обоснованного и результативного реагирования на угрозы криминологической безопасности, определяемое на основании опросов общественного мнения и экспертных оценок¹.

При этом авторы проекта Концепции исходят из того, что система и методика оценки показателей эффективности уголовно-правовой политики разрабатываются и утверждаются Правительством РФ. Оно же осуществляет мониторинг эффективности уголовно-правовой политики. Думается, эта позиция весьма противоречива, поскольку ставит оценку эффективности уголовной политики в зависимость от Правительства РФ, как подотчетного субъекта.

На основе проведенного анализа названных определений и понятий эффективности уголовной политики можно сказать, что недостатком приведенных вариантов является их фрагментарность, декларативность, отсутствие конкретных показателей и, как следствие, неоперациональность для целей практического применения.

В этой ситуации нами предлагается определять эффективность уголовной политики как деятельности по борьбе с преступностью на основе обобщенной оценки по следующей схеме.

Вначале последовательно следует рассчитать:

1) *Кк.а.* (коэффициент криминальной активности населения), который определяется как соотношение *n* (количество лиц, совер-

¹ Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Проблемы российской уголовной политики. М., 2014. С. 282–292.

шивших преступления определенного вида или в целом на территории региона за период времени) к N (численность населения данного региона, достигшего возраста уголовной ответственности)¹;

2) $Kз.п.$ (коэффициент законопослушности населения), который определяется как соотношение n (количество лиц, совершивших преступления определенного вида или в целом на территории региона за период времени) к $Nз.п.$ (численность законопослушного населения данного региона, достигшего возраста уголовной ответственности и не совершившего преступлений).

3) $Эк.$ (эффективность экономическая), которая определяется как соотношение $Rфакт$ (реальные результаты борьбы с преступностью в стоимостном (денежном) выражении) к $З$ (финансовые затраты на борьбу с преступностью).

В результате $РЭбсп$ (резолютирующая эффективность борьбы с преступностью) будет определяться как комплексный показатель, включающий в себя три предыдущих: $Кк.а. + Kз.п. + Эк.$

Данный подход, бесспорно, не является единственно и абсолютно верным, но он в значительной степени учитывает ранее приведенные подходы разных специалистов и предложения авторов проекта Концепции уголовно-правовой политики России.

Мы исходим из того, что основной качественной характеристикой деятельности по борьбе с преступностью является эффективность применения средств уголовно-политического воздействия. В то же время ее практическая оценка предполагает использование количественных показателей (например, сведений о состоянии преступности и о доле рецидива при оценке эффективности достижения целей уголовного наказания и др.). Следует также помнить, что расчет эффективности применения конкретных уголовно-правовых средств является весьма затруднительным в силу сложного многофакторного характера взаимосвязей и взаимодействия правовых и иных социальных условий.

Известно, что эффективность можно установить сопоставлением уровня, структуры, динамики преступлений и таких более конкретных индикаторов, как, например, доли лиц, совершивших и не совершивших преступления, доли тяжких преступлений в структуре преступности в целом, доли рецидивной и доли первичной преступности, в их сравнении со средними показателями. Определение

¹ По оценке зарубежных кримиологов, если этот показатель превышает 5 %, то это свидетельствует о повышенной криминализованности общества и требует активных усилий, направленных на нейтрализацию. См.: Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1987. С. 455–482.

эффективности уголовно-правового воздействия на преступность предполагает сопоставление результатов деятельности правоохранительных органов (с учетом их активности и наступательности) с теми изменениями, которые происходят в преступности.

Следует также отметить, что до настоящего времени недостаточно исследованной является проблема оценки эффективности уголовной политики на уровне субъектов Российской Федерации. Практика борьбы с преступностью показывает, что региональный (областной, краевой, республиканский) уровень оценки эффективности уголовной политики или ее отдельных направлений, при сохранении круга необходимой для этого информации, существенно ограничен по объему такой информации рамками соответствующего региона. При оценке эффективности уголовной политики желательно иметь обобщенную информацию о преступности и состоянии борьбы с ней не только по данному региону, но и по регионам с приблизительно равными криминальными и социальными параметрами. Сравнение полученной информации (при условии, что в исследуемом регионе нет каких-либо специфических социальных процессов, отрицательно влияющих на преступность) позволяет выявить либо более низкую, либо, наоборот, более высокую, чем в соседнем регионе, эффективность уголовной политики и ее отдельных направлений, относящихся к компетенции органов внутренних дел.

Помимо анализа параметров реальной преступности и оценки эффективности осуществляемой уголовной политики должны существовать методики определения ожидаемого результата от уголовно-политического воздействия в перспективе. Именно такая направленность исследований согласуется с практическими задачами и интересами субъектов уголовной политики. В связи с этим большое значение приобретает прогнозирование результата, который следует или, напротив, не следует ожидать от тех или иных стратегических разработок в области борьбы с преступностью. Очевидно, что проблема прогнозирования в сфере борьбы с преступностью приобретает особое значение, поскольку цена последствий от реализации неэффективной либо имеющей значительные негативные последствия уголовной политики велика. Прогнозирование эффективности уголовно-политических решений позволит в значительной степени избежать негативных последствий.

В заключение следует отметить, что обеспечение эффективности уголовной политики является, по существу, ключевой проблемой всей деятельности по борьбе с преступностью, поскольку она самым тесным образом, системно, связана с целями, задачами и средствами уголовной политики.

Глава VI

МАСШТАБЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Понятие масштаба уголовной политики

Масштаб уголовной политики – это официально признанное соотношение между уголовной политикой и территорией ее распространения.

Преступность является проблемой во многих странах мира¹. Соответственно каждое государство осуществляет свою уголовную политику. Однако преступность не замыкается в рамках государственных границ, а напротив – легко их преодолевает, консолидируется, усиливая свой негативный потенциал. Национальная преступность при этом трансформируется в транснациональные формы: 1) терроризм (внутренний и международный); 2) торговля людьми и человеческими органами; 3) незаконная торговля оружием; 4) незаконный оборот наркотиков; 5) экстремизм; 6) легализация денежных средств, добытых преступным путем; 7) преступления, совершаемые с использованием телекоммуникационных и компьютерных технологий и др.

Соответственно этому уголовная политика государств «перешагивает» их границы и становится межгосударственной, т. е. такой, которая осуществляется на территории нескольких государств, связанных между собой едиными целями и задачами в области противодействия преступности, защитой от нее граждан, обществ и самих государств.

Уголовную политику, имеющую распространение на территории большого количества государств, подчиненных общим принципам, целям и задачам в области борьбы с преступностью, защиты граждан и общества, принято именовать международной уголовной политикой, хотя, по существу, она также является межгосударствен-

¹ См.: Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции: 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

ной. Однако степень ее распространенности позволяет говорить о ее международном характере.

Исследование масштабов уголовной политики позволяет дифференцировать и понять ее особенности. Таким образом, можно выделить международную, межгосударственную, федеральную (общегосударственную) и региональную уголовную политику. В основе этой дифференциации лежат границы – государственные, когда речь идет о международной, межгосударственной и федеральной уголовной политике; административные, разделяющие субъекты федерации, – о региональной уголовной политике.

Наиболее «насыщенной» по числу структурных элементов является международная уголовная политика, включающая в себя: межгосударственную уголовную политику (например, в рамках Европейского Союза); межгосударственную уголовную политику, реализуемую на пространстве государств – участников СНГ; уголовную политику, которая разрабатывается и реализуется в рамках интеграции нескольких государств (например, интеграции Российской Федерации и Республики Беларусь). Федеральная (национальная) уголовная политика формируется и реализуется на уровне государства, а региональная – на уровне субъекта федерации. Можно выделить и локальную уголовную политику, которая осуществляется в рамках деятельности органов местного самоуправления.

Изучение масштабов уголовной политики невозможно без понимания самой сути уголовной политики, которая является специфической деятельностью, определяемой ее уровнями и структурой.

Рассматривая уголовную политику как деятельность, следует принять во внимание, что она определяется культурой, которая, в свою очередь, с позиций аксиологии понимается как совокупность материальных и духовных ценностей, созданных в процессе общественно-исторической практики¹. Культура также понимается и как вся совокупность результатов материальной и духовной деятельности человека, и как внебиологически выработанный и передаваемый способ человеческой деятельности². Ядром всей сферы, определяющей уголовную политику, является правовая культура, в которую входит и ценностная ориентация субъектов деятельности, имеющей юридическое значение, и включает характер, состояние, способы этой деятельности субъектов правоотношений³. Именно культура является критерием, определяющим как ценностную ориентацию уголовной политики, так и ее масштабы.

¹ Явич Л. С. Сущность права. Л., 1985. С. 183.

² Арутюнов С. А. Народы и культуры: развитие и взаимодействие. М., 1989. С. 5.

³ Явич Л. С. Указ. соч. С.184.

§ 2. Международная уголовная политика

Международная уголовная политика представляет собой крупномасштабную стратегического характера деятельность государства по обеспечению безопасности граждан, обществ и самих государств от криминальных посягательств.

Зарождение международной уголовной политики связано с появлением международной преступности. Формирование международной уголовной политики осуществлялось на основе коллективного сотрудничества в рамках научных собраний, в которых принимали участие как ученые, так и практики¹. В 1923 г. была учреждена Международная организация уголовной полиции, что свидетельствовало о разработке новых направлений международной уголовной политики.

Развитие современной международной уголовной политики тесным образом связано с Организацией Объединенных Наций, которая на своих конгрессах и конференциях особое внимание уделяет проблемам уголовной политики. Здесь вырабатываются основные положения, принципы, рекомендации по формированию и реализации государствами национальной (федеральной) уголовной политики.

Конгрессы ООН признали, что преступность следует рассматривать не просто как проблему преступного поведения и охраны правопорядка, а как явление, тесно связанное с экономическим и социальным развитием. Так, в Декларации четвертого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, поддержанной Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1584 (L) от 21 мая 1971 г., особо подчеркивается, что именно для координации и активизации усилий в области предупреждения преступности каждой стране необходимо осуществить в рамках экономического и социального развития эффективные меры.

Основные стратегии, обозначенные в этой Декларации, нашли дальнейшее развитие в Каракасской декларации, принятой на шестом Конгрессе, состоявшемся в Каракасе в 1980 г., поддержанные Генеральной Ассамблеей в соответствующей резолюции 35/171 от 15 декабря 1980 г. В ней отмечается, что вопросы уголовной политики и уголовного правосудия необходимо рассматривать в контек-

¹ Дерюжинский В. Пятый Международный конгресс по борьбе с торгом женщинами. СПб., 1914; Труды Первого Всероссийского съезда по борьбе с торгом женщинами и его причинами, проходившим в С.-Петербурге с 21 по 25 апреля 1910 г. СПб., 1914.

сте экономического развития, политических систем, социальных и культурных ценностей и социальных преобразований. В Каракасской декларации устанавливается прямая зависимость между успешным предотвращением преступности и решением других проблем человечества, особенно социальными условиями и качеством жизни, и подчеркивается необходимость добиваться их улучшения и сокращения социальных и материальных издержек преступности. Ряд основных рекомендаций по вопросам активизации деятельности по предупреждению преступности на национальном и международном уровнях были выработаны на Седьмом конгрессе, состоявшемся в Милане в 1985 г. Здесь был принят Миланский план действий, в котором подчеркнуто важное значение расширения обмена информацией и опытом, координации деятельности ООН во всех соответствующих областях, расширения технического сотрудничества и консультативного обслуживания, а также укрепления региональных институтов ООН. В резолюции 40/32 от 29 ноября 1985 г. Генеральная Ассамблея одобрила План как полезное и эффективное средство укрепления международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

Кроме того, конгресс сформировал основные положения, обеспечивающие перспективные направления развития уголовной политики. Это нашло отражение в Руководящих принципах в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового международного экономического порядка. Здесь обращается внимание на политические, экономические, социальные и культурные условия и традиции каждой страны и необходимость того, чтобы предупреждение преступности и система уголовного правосудия отвечали основным принципам социальной справедливости. Генеральной Ассамблеей ООН приняты рекомендации, касающиеся международного сотрудничества как направления уголовной политики. Это нашло отражение в рекомендациях относительно международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития. В них определяются комплексные стратегии деятельности государств в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и содержится призыв к активизации борьбы против преступности путем укрепления законности при соблюдении прав человека, отдельных лиц и групп населения.

Одним из вопросов международной уголовной политики является обращение с преступниками. Этой проблеме посвящены некоторые документы, в которых воплощены принципы гуманности, уважения человеческого достоинства, социальные цели и требова-

ния к администрации. В них излагаются общие принципы и практика в области обращения с заключенными и управления пенитенциарными заведениями в целях недопущения плохого обращения с заключенными, особенно в связи с поддержанием дисциплины и применением средств усмирения.

Правильное функционирование судебных и правоохранительных органов является важным не только для осуществления эффективной политики в области уголовного правосудия, но и защиты основных прав человека. Первым документом ООН в этой области явился Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 34/169 от 17 декабря 1979 г.

В документе отмечается, что характер функций по поддержанию правопорядка в защиту общественного порядка и то, каким образом они осуществляются, оказывает непосредственное воздействие на качество жизни отдельных лиц, а также всего общества в целом. В основе Кодекса лежит мысль о том, что лица, осуществляющие полицейские функции, должны уважать и защищать человеческое достоинство и права человека по отношению ко всем лицам. В частности, запрещается применение пыток или совершение каких-либо актов, связанных с коррупцией, предусматривается, что сила может применяться только в случае крайней необходимости, предусматривается также необходимость сохранения в тайне сведений конфиденциального характера и обеспечения полной охраны здоровья задержанных лиц.

Важным направлением международной уголовной политики является предупреждение преступлений несовершеннолетних. Этому вопросу посвящено несколько документов, в которых определены основные положения уголовной политики в этой области: применение ранних превентивных и защитных мер; развитие совместными усилиями позитивной роли различных социальных учреждений, включая семью, систему образования, средства массовой информации и общину, а также самих молодых людей.

Интернационализация преступности обуславливает необходимость совместных действий государств по предотвращению транснациональной преступности, особенно организованной, и терроризма, которые стали угрозами во всех регионах мира ввиду развития современных транспортных средств, передовых технологий, мировой компьютеризации и интернационализации торговли и финансов.

Усилия ООН по расширению международного сотрудничества в этих областях способствовали принятию на восьмом Конгресса

международных руководящих принципов по борьбе с организованной преступностью и терроризмом рекомендаций Конгресса Генеральной Ассамблеи о принятии типовых договоров, регулирующих международное сотрудничество в области уголовного правосудия, в частности по таким вопросам, как выдача, взаимная помощь и передача судопроизводства в области уголовного правосудия. Конгресс принял также типовой договор о предотвращении преступлений, связанных с посягательством на культурное наследие народов в форме движимых ценностей.

Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней содержат 24 рекомендации в отношении национальных мер и международного сотрудничества. На национальном уровне предлагаются стратегии предупреждения организованной преступности, пересмотр уголовного законодательства, координация уголовного расследования и укрепление правоохранительной деятельности. К мерам, рекомендованным для расширения международного сотрудничества в этой области, отнесены: разработка типового законодательства, создание международной базы данных и разработка конкретных стратегий для установления более надежных барьеров между законными финансовыми рынками и рынком незаконно приобретенного капитала.

Меры по борьбе с международным терроризмом предусматривают налаживание международного регионального и двустороннего сотрудничества через правоохранительные, следственные и судебные органы. Государством предлагается обеспечить большее единообразие законов, касающихся уголовной юрисдикции, разработать и эффективно осуществлять международные договоры о выдаче. Им также предлагается осуществлять эффективное взаимное сотрудничество и оказывать друг другу помощь в предоставлении доказательств для судебного преследования или выдачи правонарушителей; государствам рекомендуется провести исследования о возможности разработки международной конвенции о защите потенциальных объектов нападения с высокой степенью уязвимости, таких как гидроэлектростанции или атомные электростанции. К другим мерам, предложенным для борьбы с терроризмом, относятся контроль над оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, защита судей и работников уголовного правосудия, жертв преступлений и свидетелей, недискриминационное обращение с правонарушителями, а также учреждение международного уголовного суда.

Организация Объединенных Наций разработала большое количество международных документов по вопросам предупреждения

преступлений и уголовного правосудия. Значительный вклад в разработку этих вопросов внесли конгрессы ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, первый из которых состоялся в Женеве в 1955 г. и принял Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (резолюция 663 С I (XXIV)) Экономического и Социального Совета.

В соответствии с рекомендациями конгрессов приняты такие важные документы, как Декларация четвертого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Каракасская декларация, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (резолюция 3453 (XXX) Генеральной Ассамблеи), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи), меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни (резолюция 1984/50 Экономического и Социального Совета), и процедуры эффективного выполнения Минимальных стандартных правил, касающихся обращения с заключенными (резолюция 1984/47 Экономического и Социального Совета) и др.

В последующем были приняты и другие документы, относящиеся к данному вопросу. Основная идея этих документов заключается в том, что государствам, осуществляющим функции по поддержанию правопорядка и общественной безопасности, следует строить эту деятельность на основе гуманности, справедливости и законности.

Много внимания ООН уделяет вопросу смертной казни и считает, что основной целью в этой области является постоянное ограничение числа преступлений, которые могут быть наказуемы смертной казнью, учитывая желательность отмены такого наказания во всех странах.

Международная уголовная политика содержит в себе положения, касающиеся недопущения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Государствам рекомендуется принимать эффективные меры по недопущению применения пыток и других аналогичных видов обращения или наказания в рамках их юрисдикции; криминализации всех действий по применению пыток или действий, которые представляют собой участие, соучастие, подстрекательство или попытку к совершению пытки; прав лиц, которые утверждают, что стали жертвами пыток или аналогичного обращения, для подачи жалоб или для беспристрастного рассмотрения их дел компетентными органами соответствующего государства; возмещения ущерба

и компенсации жертвам пыток и запрещения использования в качестве доказательства любого признания, сделанного в результате пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

Международная уголовная политика формируется и реализуется совместными усилиями государств. Рассматривая международную уголовную политику, необходимо принимать во внимание влияние на нее культуры. Исследователями отмечается, что международный уровень является высшим уровнем, на котором происходит формирование культуры.

На международном уровне происходит взаимодействие культур различных этносов и наций, имеющих как определенные «точки соприкосновения», так и взаимопонимание и взаимоуважение особенностей национальных культур, позволяющие формировать международную уголовную политику на концептуальном, нормотворческом, управленческом и правоприменительном уровнях, а также механизм ее реализации.

Развитие международного сотрудничества в поддержании мирового правопорядка, в том числе в борьбе с международной преступностью и преступностью международного характера, способствовало разработке большого числа различных документов международно-правового характера.

В рамках международной уголовной политики, носящей строго интернациональный характер, лежит учреждение в 1998 г. постоянного Международного уголовного суда, имеющего юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные, вызывающие озабоченность международного сообщества преступления. Международный уголовный суд является международной организацией, которая представляет собой совершенно новую форму интегрированного международного судоустройства. Его юрисдикция основана на многостороннем договоре – на Римском статуте – и по своей юридической природе является, прежде всего, договорной.

Принятие в 1998 г. Римского статута МУС стало уникальным событием, произошедшем в удивительное время. Завершение холодной войны вызвало ощущение, что ценности, общие для человечества, победили везде – в международной торговле, области прав человека, международной уголовной юстиции. Это было время эйфории, надежд и больших ожиданий. Всем казалось, что наступает время универсального уголовного правосудия. Тем не менее, оглядываясь назад, можно сказать, что успешное принятие текста Статута стало во многом результатом совпадения различных объективных и субъективных факторов, комбинацию которых невозмож-

но представить ни ранее, во время холодной войны, ни позднее, во второй декаде XXI в.¹

Интернационализация преступности способствовала интернационализации уголовного права, т. е. наращиванию числа общих элементов в уголовно-правовых, уголовно-процессуальных системах государств, расширению возможностей взаимодействовать друг с другом и международным правом.

Интернационализация уголовного права стимулирует развитие международного уголовного права, что проявляется в увеличении количества конвенций, обязывающих государства устанавливать уголовную ответственность за определенные деяния, развитие системы договорно-правовой помощи, создании международных уголовных трибуналов.

Международное уголовное право применяется в основном опосредованно, через национальные уголовно-правовые системы.

§ 3. Межгосударственная уголовная политика

Очевидно, что международная уголовная политика не может не быть межгосударственной, и наоборот. Тем не менее здесь рассматривается именно межгосударственная уголовная политика, в понятие «межгосударственная» вкладывается строго определенный смысл. Эта та уголовная политика, которая выходит за рамки национальной, но не распространяется на все мировое сообщество, т. е. эта уголовная политика, которая осуществляется группой государств, объединенных между собой общими для них основаниями, например, Совет Европы, Содружество Независимых Государств.

Для государств – членов Совета Европы основой является более 160 европейских конвенций. Круг затрагиваемых в них вопросов в сфере борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности довольно широк и многообразен: предотвращение пыток и других видов бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания, защита прав жертв насильственных преступлений, борьба против незаконного оборота наркотиков, отмыwanie доходов от преступной деятельности и др.

Комитет Министров принимает рекомендации, содержащие предложения по основным направлениям уголовной политики как

¹ Исполинов А. С. Факторы успеха Нюрнбергского трибунала и современное международное уголовное правосудие [Электронный ресурс] // Российский юридический журнал. 2016. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

части правовой политики и правоприменительной для национальных государств.

Концептуальным, основополагающим правовым актом Совета Европы является Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), которая закрепляет неотъемлемые права, права и свободы человека и обязывает государства гарантировать их всем и каждому, кто находится под юрисдикцией этих государств.

Целью всех европейских конвенций являются унификации национальных законодательств, повышение эффективности работы правоохранительных органов и органов правосудия.

Международно-правовые нормы Совета Европы и нормы права государств – членов Совета Европы, в том числе Российской Федерации, взаимосвязаны и взаимозависимы. Право Совета Европы и национальное право дополняют и обогащают друг друга. Национальное право – источник конвенций Совета Европы, в которых отражено то лучшее и ценное, что достигнуто государствами в обеспечении правопорядка и борьбе с преступностью.

Практика применения норм, содержащихся в конвенциях, строится согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Содружество Независимых Государств, как новое образование, обнаруживает тенденции приобщения к мировым ценностям политической и правовой культуры. Вместе с тем развитие каждого государства – участника СНГ имеет общие и специфические особенности, предопределенные ходом исторического развития каждого из них. Это находит отражение и в уголовной политике, осуществляемой Содружеством. Ее формирование началось на первом этапе развития СНГ и нашло отражение в Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.); в Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишинев, 7 октября 2002 г.); в Модельном Уголовном Кодексе, рекомендованном для Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 17 февраля 1996 г.); в Рекомендациях по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности (Санкт-Петербург, 23 ноября 2012 г.) и других документах. Основные положения уголовной политики СНГ были закреплены в модельных кодексах: уголовном, уголовно-исполнительном, уголовно-процессуальном.

Уголовная политика государств – участников СНГ осуществляется по различным направлениям и представляет собой определенный процесс. Например, уголовная политика в сфере контроля над оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекур-

соров строится на основе заключенного 30 ноября 2000 г. в г. Минск Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; единой Конвенции о наркотических средствах 1961 г. (Нью-Йорк, 1961 г.); Конвенции о психотропных веществах (Вена, 1971 г.); Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 1988 г.); соглашении о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров 2000 г. и т. д.

Данными соглашениями регламентируется деятельность, направленная на реализацию уголовной политики на нормотворческом (законодательном) уровне. Так, в ч. 3 ст. 3. Соглашения устанавливаются, что одним из направлений сотрудничества является совершенствование правовой базы сотрудничества Сторон в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и прекурсоров, гармонизация национальных законодательств в этой области с учетом положений международных договоров. В целях реализации этого направления Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 276 приняты Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Названное соглашение определяет основные направления и формы сотрудничества, компетентные органы, сотрудничающие в указанной сфере. В частности, направления реализации межгосударственной уголовной политики на управленческом уровне в сфере контроле над оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров отражаются в ч. 3, 4 ст. 3 названного соглашения, где в качестве направлений сотрудничества определяется разработка в совместных программах противодействия наркомании, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществления согласованных мер для выполнения положений конвенций ООН, других международных договоров в указанной сфере.

В развитие соглашения 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе Совет глав государств СНГ утвердил Концепцию сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Целью Концепции является развитие сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также злоупотреблению наркотиками, определяя принципы, задачи,

основные направления, формы и систему обеспечения сотрудничества, согласованную стратегию совместных мер в противодействии незаконному обороту наркотиков и прекурсоров, а также злоупотреблению наркотиками.

Реализация межгосударственной уголовной политики государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействия наркомании осуществляется посредством Программы сотрудничества государств – участников СНГ на 2013–2018 гг. в указанной сфере¹, утвержденной Советом глав государств СНГ 25 октября 2013 г. в г. Минске.

Программа сотрудничества государств – участников СНГ показывает реализацию межгосударственной политики на различных уровнях. Законодательный уровень отражается через систему организационно-правовых мероприятий, включающих гармонизацию национальных законодательств в указанных сферах, правоприменительный уровень – через систему организационно-практических мероприятий. Управленческий уровень межгосударственной уголовной политики в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и противодействия наркомании реализуется как через саму организацию этой деятельности (заключение Соглашения, Концепции, Плана), так и через мероприятия организационного и научного обеспечения, обозначенные в Программе.

§ 4. Общефедеральная уголовная политика

Общефедеральная уголовная политика осуществляется в масштабах российского государства. В ее основе лежит Конституция РФ. Рассматривая общефедеральную уголовную политику, следует принимать во внимание, что в ведении РФ находятся: установление основ федеральной политики и федеральной программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ; оборона и безопасность; судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; правовое регулирование интеллектуальной собственности. Из этого следует, что уголовная политика формируется и реализуется государством.

¹ СНГ. URL: <http://www.e-cis.info> (дата обращения: 18.09.2017).

Ведущую роль в общефедеральной уголовной политике играет предупреждение преступлений. Его основы определены Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹. Этот федеральный закон устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Основное содержание уголовно-правовой политики отражены в УК РФ: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя РФ от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений.

Уголовно-процессуальная политика выражается через Уголовно-процессуальный кодекс и практику его применения.

Особенности правоприменительной практики – практики процессуальной определяются в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ, обзорах судебной практики Верховного Суда РФ.

Концептуальный уровень уголовно-исполнительной политики находит выражение в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., которая устанавливает основные цели развития уголовно-исполнительной системы и предлагает ряд задач, решение которых необходимо для достижения поставленных целей. Основные концептуальные положения реализуются в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации (далее – УИК РФ) и других нормативных правовых актах.

§ 5. Региональная уголовная политика

Региональная уголовная политика соподчинена с уголовной политикой и является ее частью. Особенности региональной уголовной политики могут быть представлены через ее элементы,

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

основным из которых на региональном уровне является профилактическая политика.

Основные направления, виды и формы профилактической деятельности определены в Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Из которого следует, что в целом профилактическая политика на региональном уровне направлена на обеспечение достижения целей регионального развития, установленных в Основах государственной политики регионального развития России на период до 2025 г.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере профилактики, как следует из обозначенного закона и законодательства субъектов РФ о профилактике правонарушений, – органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе осуществлять профилактику правонарушений в таких формах профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Во всех субъектах РФ действуют государственные программы (подпрограммы) по профилактике правонарушений. Например, в целях реализации Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», повышения эффективности деятельности областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по обеспечению законности, правопорядка, общественной безопасности на территории Новосибирской области Правительством Новосибирской области утверждена региональная программа «Профилактика правонарушений на территории Новосибирской области на 2017–2019 годы».

К числу вопросов, имеющих значение для субъекта федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относится участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения (п. 7.1 ч. 1 ст. 14); создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2 ч. 1 ст. 14); оказание поддержки гражданам

и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ст. 14).

Региональная профилактическая политика строится исходя из концепции развития региона, особенностей региона, заключающихся в географическом положении, его экологическом потенциале, демографической ситуации, состояния преступности и правонарушаемости, и самое главное – в культурных особенностях региона. Например, в Республике Дагестан имеющиеся проблемы в социальной сфере свидетельствуют о необходимости целенаправленной поддержки государством культуры как действенного рычага укрепления межнационального мира и согласия, развития разносторонних межнациональных связей на региональном и общероссийском уровнях, формирования общегражданской идентичности, укрепления позитивного имиджа¹.

Важным аспектом региональной уголовной политики является установленный законодательством порядок участия органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений, а также граждан в деятельности правоохранительных органов и в исправлении осужденных (ч. 2 ст. 2 УИК РФ).

Разумеется, региональная уголовная политика есть уголовная политика всего государства, особенности которой обусловлены спецификой самого региона.

Локальная уголовная политика осуществляется в рамках конкретной местности и является воплощением в жизнь уголовной политики как таковой.

Разумеется, классификация уголовной политики в зависимости от ее масштаба носит условный характер. Она выполняется с единственной целью – понимания особенностей ее осуществления.

§ 6. Локальная уголовная политика

Локальная уголовная политика осуществляется в рамках конкретной местности и является воплощением в жизнь уголовной политики как таковой. Локальная уголовная политика соподчинена с региональной уголовной политикой.

Особенности локальной уголовной политики могут быть представлены через ее элементы, основным из которых на рассматри-

¹ Бутаева З. А. Особенности культуры Дагестана на современном этапе // Вестник МГУКИ. 2014. № 2. С. 50.

ваемом уровне является профилактическая политика, что предусмотрено соответствующим законодательством. Так, в сферу прав органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения, законодатель включил осуществление мероприятий, связанных с профилактикой правонарушений, что предусмотрено Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Профилактическая политика реализуется органами местного самоуправления, утверждающими планы профилактики. Так, например, к их числу относится муниципальная целевая программа «Профилактика правонарушений в Троицком сельском поселении на 2018–2020 годы»¹, включающую различные формы профилактического воздействия на территории Троицкого муниципального образования Заларинского района Иркутской области.

Профилактические мероприятия осуществляются и по отдельным направлениям. К примеру, в план работы антинаркотической комиссии Жердевского района Тамбовской области на 2018 г. включен раздел III «Организационные и профилактические меры по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту». Раздел IV «Работа по изучению проблем организации противодействия распространению наркомании, оценке проводимой профилактической антинаркотической деятельности» включает такие мероприятия, как организация и проведение мониторинга: 1) уровня наркотизации; 2) причин и условий, способствующих распространению наркомании; 3) отношения населения к проблеме незаконного оборота наркотиков и немедицинского употребления наркотических средств и психотропных веществ².

Основная роль в формировании и реализации локальной уголовной политики отведена территориальному органу Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне. Им осуществляется реализация уголовной политики на локальном уровне. Локальная уголовная политика имеет свои особенности при ее реализации. Это связано с особенностями организации и тактики борьбы с преступностью, например при организации и проведении оперативно-профилактических мероприятий, проводимых на территории нескольких муниципальных образований, либо территориях разных муниципальных образований, входящих в состав разных

¹ URL: <http://troiskadm.ru/documents/455.html> (дата обращения: 07.11.2018).

² URL: <https://zherdevka.ru/adm/antinarkoticheskaya-komissiya/plan-raboty-rajonnoj-antinarkoticheskoy-komissii-zherdevskogo-rajona-na-2018-god.html> (дата обращения: 07.11.2018).

субъектов Российской Федерации, либо на приграничных территориях в тех случаях, когда проводится оперативно-профилактическая операция на территории России и соседнего государства.

Соподчиненность локальной уголовной политики и региональной уголовной политики отражается через полномочия территориального органа МВД России, заключающиеся в участии территориального органа в реализации законов соответствующего субъекта Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, государственных программ соответствующего субъекта Российской Федерации.

Важным направлением деятельности территориального органа является формирование и реализация профилактической политики. Территориальным органом разрабатываются и принимаются меры в пределах их компетенции по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению. Территориальный орган МВД России, в пределах компетенции, принимает участие в разработке и реализации муниципальных программ, связанных с предупреждением правонарушений.

При решении совместных задач территориальный орган обеспечивает взаимодействие с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Увеличение доли наказаний, не связанных с лишением свободы, являясь особенностью современной уголовной политики, направленной на снижение численности лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, оказывает влияние на локальную уголовно-исполнительную политику. Это связано не только с развитием средств контроля и надзора, но и внедрением в практику работы учреждений, исполняющих наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества, программы психологической коррекции личности и изменения поведения.

Для достижения указанной цели необходимо привлечение органов местного самоуправления, занятости населения, образования и здравоохранения, общественности, реабилитационных центров и иных организаций к процессу социальной адаптации и исправлению осужденных.

Таким образом, локальная уголовная политика является продолжением и отражением общефедеральной и региональной уголовной политики, но в то же время имеет свои особенности, отражающиеся через систему задач, полномочий, субъектов.

Глава VII

СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и виды субъектов уголовной политики

Субъектами уголовной политики являются органы государственной власти или местного самоуправления, работающие в них должностные лица, общественные организации, состоящие в них граждане, активно участвующие в разработке уголовной политики либо в реализации этих задач на соответствующем уровне и надежные для этого предусмотренными законом полномочиями.

Система субъектов уголовной политики, исходя из содержания деятельности по борьбе с преступностью, включает в себя:

- субъекты, руководящие уголовной политикой на директивно-политическом уровне (Президент России, Председатель Правительства РФ, руководители администраций субъектов РФ);

- субъекты уголовной политики, обеспечивающие ее на законодательном уровне (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов РФ, депутаты этих органов власти);

- субъекты управления реализацией уголовной политики (руководители правоохранительных органов – министерств, федеральных служб и иных ведомств, их территориальных подразделений всех уровней);

- субъекты, непосредственно реализующие уголовно-правовые меры борьбы с преступностью (следователи, дознаватели, оперуполномоченные, руководители этих подразделений, прокуроры, судьи);

- субъекты информационного, аналитического, методического и ресурсного обеспечения уголовной политики (сотрудники и руководители соответствующих служб государственных и правоохранительных органов);

- субъекты, формирующие среду функционирования уголовной политики (сотрудники и руководители подразделений право-

охранительных органов и иных ведомств, занимающиеся правовым информированием, связями с иными органами власти и местного самоуправления, общественностью и средствами массовой информации);

– неспециализированные субъекты, содействующие реализации уголовной политики (органы образования и культуры; органы здравоохранения и социальной защиты; частные охранные предприятия и детективные службы и их работники; самостоятельные добровольные формирования в сфере охраны правопорядка, например, народные дружины, фонды и т. п.).

Как следует из приведенного перечня, субъекты уголовной политики могут быть полностью или частично специализированы на деятельности по борьбе с преступностью.

Полностью специализированными субъектами являются те, для которых борьба с преступностью является единственной либо основной функцией. К ним относятся подразделения, службы и учреждения Следственного комитета РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы исполнения наказаний РФ.

К числу частично специализированных субъектов уголовной политики следует отнести службы и подразделения Министерства юстиции РФ, Федеральной таможенной службы РФ.

Особое место занимают органы прокуратуры, обеспечивающие надзор за законностью профилактики преступлений и административных правонарушений, оперативно-разыскной деятельности, предварительного расследования, судебного разбирательства, участвуя в поддержании государственного обвинения, исполнения наказания, а также суды общей юрисдикции¹, осуществляющие правосудие по уголовным делам.

§ 2. Характеристика субъектов уголовной политики

В систему субъектов уголовной политики входит ряд различных по своей структуре, выполняемым задачам и функциям государственных органов. Их объединяет то, что они принимают участие в разработке и реализации задач уголовной политики, а различие состоит в характере выполняемых задач и функций и принадлежно-

¹ Симкин Л. С. Органы юстиции и суды: борьба с преступностью. М.: Юрид. лит., 1988. С. 128.

сти к конкретному уровню государственного либо муниципального управления.

К субъектам уголовной политики, определяющим направления развития уголовной политики Российской Федерации, обеспечивающим ее правовую основу и руководящим ее реализацией в масштабе страны, относятся: Президент России, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, составляющие его депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации.

Президент России в соответствии с Конституцией РФ (ст. 80) выступает в качестве главы государства и определяет основные направления внутренней политики государства.

Конституция РФ отводит Президенту России особую роль в деле защиты прав и свобод человека и гражданина. Он выступает гарантом прав и свобод, издает указы, касающиеся их защиты.

Полномочия Президента России направлены на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти, в том числе и при разработке и реализации задач уголовной политики; при обеспечении деятельности субъектов уголовной политики по подготовке соответствующих нормативных правовых актов, направленных на противодействие преступности; при обеспечении прав и свобод личности, защите от преступных посягательств, осуществлении правосудия. Конституция устанавливает полномочия Президента России, включая и те, которые относятся к его взаимоотношениям с исполнительной (ст. 83) и законодательной (ст. 84) властями.

Президент России обладает правом законодательной инициативы, во исполнение которой ему принадлежит право вносить законопроекты (в том числе и по вопросам борьбы с преступностью) в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. На Президента России возложена обязанность подписывать федеральные законы, в том числе образующие правовую основу уголовной политики. Эта традиционная функция главы государства, придающая закону обязательную силу, также может быть использована для проведения определенной линии в уголовной политике.

В Конституции РФ также установлено, что Президент России обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Эти послания не имеют обязательной силы, но соответствующие их разделы, касающиеся состояния и направлений борьбы с преступностью, охраны правопорядка и защиты личности от преступных посягательств, имеют директивно-политический характер и важны для разработки уголовной политики.

В соответствии с конституционными полномочиями Президент России своими указами утверждает директивно-политические концептуальные документы, касающиеся противодействия преступности и ее отдельным видам. В числе таких документов следует назвать: Стратегию национальной безопасности РФ (в ред. 2015 г.), Национальную стратегию противодействия коррупции в РФ (2008 г.), Концепцию противодействия терроризму в РФ (2009 г.), Стратегию государственной антинаркотической политики РФ (2010 г.), Концепцию общественной безопасности РФ (2013 г.), Стратегию противодействия экстремизму в РФ (2014 г.).

Кроме того, он назначает и освобождает от должности руководителей правоохранительных органов федерального уровня, осуществляет помилование осужденных.

Определенную роль в разработке уголовной политики выполняет Совет Безопасности РФ, имеющий совещательно-консультативные функции при Президенте России. По нашему мнению, его роль в настоящее время в сфере борьбы с преступностью явно недостаточна, в связи с чем структура и деятельность Совета Безопасности РФ нуждаются в совершенствовании. Обновленный федеральный закон «О безопасности» (в ред. 2010 г.) не исправил этой ситуации, более того, по своему юридико-техническому выражению он уступает прежней редакции (1992 г.)

Правительство РФ осуществляет высшую исполнительную власть в государстве. Оно обеспечивает реализацию законов и указов Президента России, организует и контролирует их исполнение органами исполнительной власти всех уровней.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ на Правительство возложен широкий круг задач, в их числе: осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охрана собственности и общественного порядка, борьба с преступностью. С этим связан ряд вопросов, требующих разрешения: от выработки концептуальных положений уголовной политики, подготовки законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, до практической реализации уголовной политики через соответствующие правоохранительные органы, входящие в состав органов исполнительной власти различных уровней. Непосредственное участие в реализации задач уголовной политики принимают органы исполнительной власти субъектов РФ. Важную роль выполняют органы местного (муниципального) самоуправления, прежде всего на уровне крупных городов.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента России Правительство

издает постановления и распоряжения, обеспечивающие реализацию уголовной политики, и организует их исполнение. Формами реализации уголовной политики в рамках постановлений Правительства являются, например, федеральные целевые программы по усилению борьбы с преступностью, аналогичные программы профилактики правонарушений и другие подобные документы. Примером такого документа является Государственная программа РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹. Важно и то обстоятельство, что именно через Правительство РФ, обладающее правом законодательной инициативы, правоохранительные органы вносят в Государственную Думу Федерального Собрания РФ подготовленные ими как отдельные законопроекты, так и предложения о дополнениях и изменениях действующего законодательства в сфере борьбы с преступностью.

Федеральное Собрание РФ осуществляет на общегосударственном уровне законодательную власть, обеспечивает нормативную правовую основу уголовной политики. Важно отметить, что как представительный орган Федеральное Собрание отражает позицию населения страны, влиятельных политических сил российского общества, а значит и общественное мнение об основных положениях содержания и развития уголовной политики.

Федеральное Собрание таким образом обеспечивает разработку правовой базы общегосударственного уровня, на основе которой должна строиться уголовная политика как федерального центра, так и субъектов РФ с учетом их региональных особенностей. На местном (муниципальном) уровне, как правило, осуществляется реализация уголовной политики путем создания необходимых организационных, ресурсных и иных возможностей данного уровня управления.

Баланс интересов в разработке законодательной базы уголовной политики определен структурой и функциями Федерального Собрания, состоящего из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Государственная Дума принимает федеральные законы, определяющие уголовную политику России. Безусловно, она учитывает положения ранее упомянутых директивно-политических документов, утвержденных указами Президента России. Помимо этого,

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Государственная Дума, в соответствии с конституционными полномочиями, вправе объявлять амнистии, которые относятся к ее исключительной компетенции, и заключаются как в полном или частичном освобождении осужденных от наказания, так и в замене наказания на менее строгое, либо в досрочном снятии судимости.

Совет Федерации в большей степени представляет региональные, местные интересы, а Государственная Дума – совокупные интересы населения страны. Наряду с участием в принятии федеральных законов, определяющих нормативную правовую базу уголовной политики, Совет Федерации, в соответствии с Конституцией, принимает решение о формировании состава таких федеральных органов, как Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, а также назначает и освобождает от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей. Верховный Суд РФ и иные федеральные суды образуют судебную систему России, а Генеральный прокурор РФ возглавляет единую централизованную систему прокуратуры страны.

Важным средством осуществления уголовной политики является право законодательной инициативы. Таким правом наряду с Президентом России и Правительством РФ обладают депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ.

Здесь следует отметить и то, что законодательные органы субъектов РФ в пределах своих полномочий вправе принимать законодательные акты регионального уровня по вопросам ответственности за правонарушения, не предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, профилактики правонарушений на территории соответствующего субъекта РФ.

Наконец, следует подробнее рассмотреть группу специализированных субъектов – правоохранительных органов, преимущественно реализующих уголовную политику.

Прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную структуру прокурорских органов и учреждений. Она предназначена для осуществления надзора за исполнением законов на всей территории страны и включает в себя Генеральную прокуратуру РФ, прокуратуры республик, краев, областей, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, автономной области, автономных органов, городов и районов, военные, транспортные и иные специализированные прокуратуры.

В соответствии с российским законодательством прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и испол-

нением действующих на территории страны законов, в том числе направленных на обеспечение общественного порядка и борьбы с преступностью.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (с последующими изм. и доп.) выделяет следующие направления надзорной деятельности, тесно связанные с реализацией уголовной политики:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, других законов, в том числе касающихся прав человека и гражданина;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за соблюдением законности в деятельности уголовно-исполнительной системы.

Прокурор, в частности, может требовать представления ему оперативно-служебных документов, явившихся основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий. Кроме того, прокурор на основании ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре РФ» может требовать прекращения незаконных и необоснованных оперативно-розыскных мероприятий или отмены соответствующих постановлений, признанных им не соответствующими закону. При осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности прокурор использует и ряд других полномочий, общих для всех направлений надзорной деятельности: вносит представления, опротестовывает акты, принятые органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, требует проведения проверки вышестоящими органами состояния законности, возбуждает административные дела в случае обнаружения нарушений закона должностными лицами соответствующих органов.

Задачи, предмет надзора, полномочия прокуроров, имеющих отношение к надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, организационные вопросы этой работы прокуроров получили конкретное разрешение в действующем приказе Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»¹.

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В сфере надзора за процессуальной деятельностью субъектов уголовной политики полномочия прокуроров устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством (с изменениями, связанными с созданием Следственного комитета РФ).

Прокуратура в соответствии с законом осуществляет также надзор за соблюдением законности в деятельности уголовно-исполнительной системы. В целях повышения действенности такого надзора, конкретизации его задач Генеральным прокурором РФ издан и в настоящее время действует приказ от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Как субъекты уголовной политики, органы прокуратуры России наряду с надзором поддерживают обвинение при рассмотрении дел судами; координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Координирующая роль прокуратуры в борьбе с преступностью определена указом Президента России от 18 апреля 1996 г. № 567, которым утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также Федеральным законом «О прокуратуре РФ». Эта деятельность направлена на согласование усилий по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, обеспечению неотвратимости ответственности виновных.

Координация деятельности субъектов уголовной политики выражается в разнообразных формах: обсуждение результатов работы по конкретным так называемым резонансным уголовным делам; совместное подведение итогов работы за год, полугодие; проведение занятий в рамках служебной подготовки и профессионального обучения специалистов одного профиля. Особо важную роль играет организация работы координационных совещаний по проблемам борьбы с преступностью. В составе таких совещаний принимают участие все основные субъекты уголовной политики: руководители территориальных органов и подразделений Следственного комитета РФ, внутренних дел, федеральной службы безопасности, юстиции, таможенной службы, уголовно-исполнительной системы ФСИН. Полагаем, что представители судебных органов также могут приглашаться на координационные совещания и принимать участие в их работе.

Координация деятельности по борьбе с преступностью реализуется при подготовке комплексных планов (программ), направленных на осуществление (совершенствование) данной деятельности,

целевых (специализированных) программ по отдельным направлениям реализации уголовной политики и в других формах, например целевых проверках правоохранительных органов отдельных структур, территорий и т. п.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 07.02.2011 № 4-ФЗ) Генеральная прокуратура РФ ведет государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры. Приказы Генерального прокурора РФ по вопросам указанного статистического учета обязательны для органов государственной власти.

Ранее возложенное на органы прокуратуры уголовное преследование лиц, совершивших преступления, в настоящее время осуществляется органами *Следственного комитета РФ* в соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г.

Названный Федеральный закон установил, что руководство деятельностью Следственного комитета осуществляет Президент России. В развитие положений данного закона указом Президента России от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» было утверждено Положение о Следственном комитете Российской Федерации.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» Председатель Следственного комитета РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ без одобрения органа законодательной власти, как это было ранее. Председатель Следственного комитета РФ ежегодно представляет Президенту РФ доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. Названные нововведения создали благоприятные условия для эффективной борьбы с коррупцией, в том числе в высших органах представительной и исполнительной власти, что ранее представлялось затруднительным в связи с обусловленностью назначения руководителя следственного ведомства по согласованию с названными государственными органами и подотчетностью им.

Процессуальные полномочия должностных лиц Следственного комитета при расследовании уголовных дел и осуществлении

процессуального контроля определены уголовно-процессуальным законодательством, организационно-управленческие – ведомственными и межведомственными нормативными правовыми актами.

Органы внутренних дел являются важнейшими субъектами уголовной политики. Место и роль органов внутренних дел в этой системе определяются:

- масштабом получаемой информации (более 90 % информации о преступлениях поступает именно в органы внутренних дел – в полицию как основное звено системы МВД России);
- объемом, характером и многофункциональностью задач по борьбе с преступностью (от выявления преступлений до осуществления административного надзора и помощи в адаптации лиц, отбывших наказание);
- сосредоточением именно в органах внутренних дел функций «переднего края» борьбы с преступностью – предупреждения, выявления, пресечения раскрытия и расследования преступлений.

В соответствии с российским законодательством¹ органы внутренних дел при реализации задач уголовной политики осуществляют большой объем деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, охране собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств и совершения иных правонарушений. В пределах своей компетенции они разрабатывают отдельные концептуальные положения и нормативные правовые акты, связанные с реализацией уголовной политики², а также непосредственно реализуют меры по предупреждению и пресечению преступлений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, противодействию административным правонарушениям, защите прав и свобод человека и гражданина, собственности и иных законных интересов личности, интересов общества и государства от противоправного на них посягательства.

¹ Следует отметить, что в правовом обеспечении деятельности органов внутренних дел создалась парадоксальная ситуация, когда имеется Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г., как части системы органов внутренних дел, и отсутствует федеральный закон, регламентирующий деятельность всей системы ОВД. Частично этот пробел восполняется указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

² Примерами таких документов являются, в частности, ежегодные директивы Министра внутренних дел Российской Федерации, определяющие приоритетные направления деятельности органов внутренних дел России.

На МВД, ГУ МВД (УМВД) по субъектам Федерации (территориальные органы внутренних дел) возложена также задача по совершенствованию нормативной правовой основы их деятельности.

Органы внутренних дел как субъекты уголовной политики принимают участие в разработке и реализации комплексных программ противодействия преступности и иным правонарушениям, а также федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, направленных на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности и борьбы с преступностью. В качестве основных направлений деятельности органов и подразделений внутренних дел следует назвать профилактику преступлений и административных правонарушений, оперативно-розыскную деятельность, расследование преступлений по уголовным делам, отнесенным к их компетенции, экспертно-криминалистическую деятельность, охрану общественного порядка.

Кроме того, органы внутренних дел осуществляют розыск лиц, совершивших преступления и скрывавшихся от дознания, следствия и суда, уклоняющихся от отбывания наказания, без вести пропавших и идентификацию неопознанных трупов. Они также оказывают помощь органам УИС Минюста России по реализации наказаний, назначенных судом, и участвуют в социальной реабилитации лиц, отбывших наказание. Совместно с другими субъектами уголовной политики органы внутренних дел осуществляют согласованные меры противодействия организованной преступности и иной тяжкой, межрегиональной и транснациональной преступности, коррупции, незаконному обороту оружия, наркотических средств и радиоактивных материалов, преступлениям в сфере высоких технологий, терроризму и криминальному экстремизму.

Названные задачи и функции органов внутренних дел показывают их важность и значимость в сфере разработки и реализации задач уголовной политики. При этом надо исходить из того, что каждое подразделение (служба) органов внутренних дел должны четко занимать свое место в реализации уголовной политики, а руководители и иные должностные лица – видеть перспективы, учитывать реальную ситуацию и возможности.

Руководитель органа внутренних дел должен осознавать себя государственным деятелем в сфере борьбы с преступностью соответствующего уровня (федерального, субъекта федерации, местного самоуправления).

Исходя из важной роли органов внутренних дел в реализации уголовной политики, следует иметь в виду, что органы внутренних дел оказывают существенное влияние на разработку концептуальных основ, доктрины уголовной политики и формирование законо-

дательства в сфере борьбы с преступностью как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Важной задачей органов внутренних дел является обеспечение взаимодействия при реализации уголовной политики с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии, призванных оказывать содействие органам внутренних дел при противодействии преступности.

Органы Федеральной службы безопасности РФ как субъекты уголовной политики действуют на основе Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности РФ» от 3 апреля 1995 г. В пределах своей компетенции органы ФСБ осуществляют выявление, предупреждение и пресечение преступлений, проведение предварительного расследования по делам о преступлениях, представляющих угрозу безопасности РФ, посягающих на ее экономический, научно-технический и оборонный потенциал.

На органы ФСБ возлагается выявление, предупреждение и раскрытие деятельности незаконных вооруженных формирований, преступной деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. Именно на органы ФСБ России возложены функции по противодействию терроризму. Их полномочия по расследованию уголовных дел о названных преступлениях определены уголовно-процессуальным законодательством. В настоящее время важным направлением деятельности органов ФСБ является противодействие коррупции в федеральных органах государственной власти.

Уголовно-исполнительная система Минюста России включает в себя центральный орган – Федеральную службу исполнения наказаний Минюста России, соответствующие региональные органы – управления, учреждения уголовно-исполнительной системы (колонии, тюрьмы, лечебные исправительные учреждения), исправительные центры, уголовно-исполнительные инспекции. В соответствии с УИК РФ ее деятельность направлена на исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и другими лицами. Отсюда очевидна значимость УИС в сфере реализации уголовной политики.

Федеральная служба войск национальной гвардии, согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹, является государственной

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 2 данного Федерального закона на войска национальной гвардии возлагается выполнение следующих задач, связанных с охраной правопорядка и борьбой с преступностью:

- участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;
- федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности.

Иные задачи на войска национальной гвардии могут быть возложены решениями Президента России, принятыми в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Таможенные органы РФ. Федеральная таможенная служба России и его органы реализуют как экономические, так и собственно правоохранительные задачи. В рамках реализации экономических задач таможенные органы осуществляют защиту экономической безопасности путем охраны таможенного пространства России. В то же время подразделения ФТС России осуществляют административную, оперативно-розыскную деятельность и дознание. Эта деятельность направлена на борьбу с уголовно-наказуемой контрабандой специальных предметов (ст. 200¹, 200², 226¹ и 229¹ УК РФ), незаконным экспортом технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники (ст. 189 УК РФ), невозвращения на территорию России предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран (ст. 190 УК РФ), незаконным оборотом драгоценных металлов, природных драгоценных камней и жемчуга (ст. 191 УК РФ), невозвращением из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193 УК РФ), уклонением от уплаты таможенных платежей (ст. 194 УК РФ).

Таможенные органы в рамках реализации уголовной политики участвуют в борьбе с проявлениями терроризма, обеспечивают порядок в зоне государственной и таможенной границы, защиту государства, общественный порядок, жизнь, здоровье и иные интересы гражданина, охрану окружающей среды. В этих пределах они организуют собственную деятельность, международное сотрудничество и взаимодействие с другими субъектами уголовной политики.

Система судов общей юрисдикции РФ включает в себя Верховный Суд РФ, верховные суды республик, суды краев (областей), городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районные суды и военные суды, а также мировых судей. Указанные суды выносят судебные решения по административным и уголовным делам, в том числе в апелляционной и кассационной инстанциях. В рамках своей компетенции в соответствующих процессуальных формах они осуществляют также судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов общей юрисдикции, дают разъяснения по вопросам судебной практики (в частности, в виде постановлений Пленума Верховного Суда РФ).

Суды хоть и не осуществляют непосредственную борьбу с преступностью, но занимают особое место в системе субъектов уголовной политики, поскольку не только завершают «технологический» процесс правоприменения по уголовным делам, но и в полном объеме определяют вид и размер уголовного наказания и тем самым кладут начало реализации карательного аспекта уголовной политики¹. Выработка единых подходов деятельности судов и иных субъектов в рамках уголовной политики – важное направление последней и резерв повышения ее эффективности.

¹ Подробнее об этом см.: Симкин Л. С. Реализация судом уголовной политики: процессуальные и организационные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 1989. С. 46.

Глава VIII

СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Концептуальные положения российской уголовной политики

Термин «концепция» (от лат. *conceptio* — понимание, система) означает определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления, основную точку зрения, руководящую идею, позволяющий решать определенные задачи. С этих позиций концепция современной российской уголовной политики — это совокупность основанных на Конституции РФ и общепризнанных нормах международного права основополагающих идей и положений, изложенных в установленном порядке в официальном документе и характеризующих цели и задачи, принципы, приоритетные направления деятельности государства по борьбе с преступностью, формы, средства и методы, применяемые для противодействия преступности, систему субъектов этой деятельности и критерии ее эффективности. По своему предназначению концепция уголовной политики определяет стратегические цели обеспечения должного правопорядка в стране, эффективного противодействия преступности за счет доведения ее до минимального уровня, а также предусматривает оптимальные средства достижения этих целей.

Содержание концепции современной уголовной политики составляет разработку и закрепление целей, задач, форм, средств и методов сдерживания преступности, формирования позитивных тенденций в ее развитии. Это может достигаться посредством:

- формулирования и утверждения директивно-политических документов, определяющих стратегию борьбы с преступностью на среднесрочную (от 5 до 10 лет) и долгосрочную (от 10 до 15 лет) перспективы;

- принятия новых федеральных законов, указов Президента России, постановлений Правительства РФ и иных нормативных

правовых актов, предназначенных для целей борьбы с преступностью и обеспечивающих оптимизацию системы уголовной юстиции;

- совершенствования системы органов государственной власти, осуществляющих функции по противодействию преступности, создания оптимальных условий для реализации их задач и компетенции, а также осуществления системы мер, направленных на повышение эффективности деятельности и обеспечению взаимодействия этих органов;

- оптимизации среды функционирования, смягчения последствий нигилистического отношения населения к закону и правоохранительной деятельности, определения пределов участия граждан в противодействии преступности;

- разработки и совершенствования научно-технических средств и методов противодействия преступности, их внедрения в правоприменительную деятельность и уголовное судопроизводство;

- научного (интеллектуального) обеспечения деятельности по противодействию преступности;

- создания финансовой и материально-технической базы для деятельности органов государственной власти, негосударственных организаций и населения по противодействию преступности.

Все перечисленные формы и средства формирования концепции уголовной политики должны носить исключительно правовой характер и базироваться на соответствующих нормативных правовых актах.

Рассмотрим некоторые исходные положения, характеризующие современное состояние и закономерности развития уголовной политики¹.

Прежде всего следует отметить, что в последние годы существенно возросло значение уголовной политики как стабилизирующего фактора. Дело в том, что в стабильно развивающемся обществе проблемы, связанные с состоянием преступности и мерами борьбы с ней, находятся на втором плане, а сама уголовная политика носит вспомогательный, обеспечивающий характер по отношению к дру-

¹ При подготовке этой главы нами использованы: материалы учебника «Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел» под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой, в 2-х ч., изданного в Москве Академией управления МВД России в 2014 г.; материалы того же учебника, изданного в 2003 г.; тезисы лекций по курсу «Уголовная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел» под ред. В. П. Ревина, изданного в Москве Академией управления МВД России в 1999 г.; материалы по одноименному курсу «Уголовная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел», подготовленные Г. М. Миньковским и В. П. Ревиным (М.: Академия МВД РФ, 1996).

гим направлениям деятельности государства. В условиях же экономической, социальной, политической нестабильности уголовно-политические решения выступают важными средствами стабилизации жизни общества и государства.

В связи с этим весьма актуальными остаются утверждения криминологов о том, что причинами усиления роли уголовной политики в современных условиях является следующее:

- преступность стала фактором, продолжающим оказывать существенное влияние на многие сферы жизни общества;

- качественно изменилась система базовых ценностей общества – индивидуализм существенно вытеснил коллективизм, на первый план вышли эгоизм и достижение материальных благ любым способом, – что привело как к социальной апатии части населения, не нашедшей себя в новых условиях, так и к резкому сокращению участия граждан и общественных организаций в борьбе с преступностью;

- существенными являются дестабилизационные тенденции в экономике, политике, социальной сфере, образовании и культуре, порождающие критическое отношение к власти и, как результат, правовой нигилизм;

- претерпели изменения некоторые критерии оценки деятельности правоохранительных органов, включая органы внутренних дел (например, сняты нереальные требования ликвидации преступности в обществе, не учитывается как основной показатель раскрываемость преступлений);

- приобретает все большее значение профессионализм сотрудников, что в значительной степени связано с дефицитом опытных кадров правоохранительных органов, специализирующихся на борьбе с преступностью.

Названные обстоятельства тесно связаны с целями уголовной политики на современном этапе. В стратегическом плане – это реальное обеспечение социально приемлемого уровня безопасности общества и населения от преступности, в тактическом – стабилизация преступности и отдельных ее видов на минимально допустимом уровне. Безусловно, речь идет о реальных, а не статистических показателях преступности. В соответствии с этими целями необходимо объективно оценивать возможности государства и в соответствии с ними периодически (думается, каждые 10–15 лет) корректировать формы, средства и методы борьбы с преступностью, исходя из оптимального баланса их соответствия целям уголовной политики. Такой баланс в конечном счете определяется степенью разработанности правовой основы, уровнем организации и возможностями ресурсного обеспечения уголовной политики.

Важным методологическим положением, необходимым для разработки и обновления концепции уголовной политики, является поиск научно обоснованного ответа на вопросы:

- действительно ли возникающие в общественной жизни новые ситуации (например, существенный рост отдельных видов преступности, в частности, террористического характера, экстремистской направленности, в сфере высоких технологий и т. п.) являются проблемными, требующими разрешения с помощью средств уголовной политики;

- действительно ли подобные проблемные ситуации относятся к уголовно-политической (прежде всего уголовно-правовой) сфере либо их можно разрешить иными (в частности административно-правовыми, финансово-правовыми, гражданско-правовыми) средствами.

Помимо сказанного, обязательной является комплексная (уголовно-правовая и криминологическая) оценка обстоятельств, которая должна быть основой для принятия оптимальных стратегических решений директивного, правового или управленческого уровней, а также для разработки и реализации тактических решений по наиболее эффективному воздействию на преступность в целом или ее отдельные виды и, следовательно, позитивному изменению криминальной ситуации в стране и (или) ее регионах.

Директивные и организационные нормативные правовые документы МВД России, в значительной степени основанные на анализе названных обстоятельств, свидетельствуют, что выявление проблемных ситуаций и определение основных направлений деятельности органов внутренних дел на перспективу, как это отражено в ежегодных директивах МВД России, связаны с их классификацией по приоритетности. При этом проблемные ситуации на стратегическом уровне влияют на формирование задач уголовной политики, которые имеют длящийся, долговременный характер и должны быть направлены на противодействие криминальной ситуации средствами уголовной политики с целью ее последующего улучшения.

На уровне реализации уголовной политики органами внутренних дел выделяются две группы приоритетов, связанные: во-первых, с основными направлениями деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью; во-вторых, со средствами, имеющимися в распоряжении органов внутренних дел, необходимыми для реализации ими задач уголовной политики на данном этапе.

Является также оправданным дифференцированное определение приоритетов для таких подсистем уголовной политики, как:

– специально-криминологическое предупреждение (здесь, в частности, ставятся задачи восстановления на новых основах территориальной системы специальной профилактики преступлений, повышения эффективности профилактики в отношении организованной, профессиональной и рецидивной преступности, безнадзорности, беспризорности и преступности несовершеннолетних);

– уголовно-правовое воздействие (например, обеспечение неотвратимости реагирования на каждое совершенное преступное деяние, дифференциация ответственности и индивидуализация наказания за раскрытое и расследованное преступление, обеспечение правильной квалификации преступлений);

– обеспечение оптимального уголовно-исполнительного воздействия как единого процесса в рамках реализации задач уголовной политики.

На этой основе можно утверждать, что определение приоритетов в управлении названными подсистемами уголовной политики должно осуществляться, прежде всего, по отдельным направлениям борьбы с преступностью. В частности, таковыми на современном этапе являются максимальное ограничение масштабов преступности и смягчение ее последствий применительно к следующим видам преступлений:

– против личности, ее конституционных прав и свобод, включая половую неприкосновенность несовершеннолетних (прежде всего малолетних);

– в сфере экономической (предпринимательской) деятельности и коррупционными преступлениями;

– против общественной безопасности, включая незаконный оборот наркотических средств, незаконное распространение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств;

– связанные с организованной преступностью, прежде всего с преступлениями террористического характера и экстремистской направленности. Безусловно, обозначенные приоритеты в сфере борьбы с преступностью могут и должны уточняться с учетом результатов анализа криминальной и уголовно-правовой ситуации во времени, по видам преступности, по ее территориальной распространенности применительно к регионам страны.

Следует учитывать в концепции уголовной политики и то, что в современных условиях расширения сферы транснациональной преступности все более актуальными становятся вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью как важного направления уголовной политики.

§ 2. Основные направления развития российской уголовной политики в современных условиях

На протяжении многих десятилетий уголовная политика России не выделялась в качестве самостоятельного направления деятельности государства и, существуя фактически, характеризовалась нестабильностью и несистемностью. В частности, она не имела целенаправленного и упорядоченного развития, а воспринималась как совокупность решений высших органов власти, направленных на стабилизацию общественной безопасности, общественного порядка и обеспечение борьбы с преступностью. Довольно часто это было связано с чрезвычайными событиями, имевшими широкий резонансный характер (захваты заложников, террористические акты, экстремистские выступления против мигрантов, связанные с националистическими мотивами, и т. п.). Во многом это обуславливалось отсутствием соответствующей концепции уголовной политики государства, основанной на комплексной оценке проблемных ситуаций в данной сфере и закрепленной в форме директивно-политического документа (доктрины, стратегии).

К сожалению, такой официально принятой концепции уголовной политики нет до настоящего времени. Следовательно, нет и официально закрепленных принципов, целей, задач, форм, средств и методов борьбы с преступностью и отдельными ее видами. Отсюда берет начало сложившийся в последние годы режим «ручного управления» уголовной политикой, основанный на волевых ситуативных решениях руководства страны. Вместе с тем, нужен самостоятельный, не зависящий от субъективизма, режим, основанный на официальной долгосрочной стратегии борьбы с преступностью и действующем федеральном законодательстве. На это обращалось внимание на заседании научно-методической секции Совета Безопасности Российской Федерации еще в 2007 г.¹

Отдельные положения, касающиеся уголовной политики, содержатся в Стратегии национальной безопасности РФ (в ред. 2015 г.), Национальной стратегии противодействия коррупции в РФ (2008 г.), Концепции противодействия терроризму в РФ (2009 г.), Стратегии государственной антинаркотической политики РФ (2010 г.), Концепции общественной безопасности РФ (2013 г.), Стратегии противодействия экстремизму в РФ (2014 г.).

¹ См.: Проблемы уголовно-правовой политики в сфере обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. Тезисы доклада и материалы к нему. М.: Академия ФСБ России. ВНИИ МВД России, 2007. С. 38.

Однако содержащиеся в этих документах положения не соотнесены и не связаны системно в рамках единой стратегии борьбы с преступностью. Даже недавно вошедший в научный и нормативный оборот термин «противодействие преступности» не вполне согласуется с более конституционным термином «борьба с преступностью» (ст. 72 Конституции РФ).

В такой ситуации по инициативе Общественной Палаты РФ был разработан и представлен для обсуждения проект Концепции уголовно-правовой политики РФ (2012 г.)¹. В пояснительной записке к ней сказано, что уголовно-правовая политика РФ реализуется в условиях, когда в целом: консолидировано правовое пространство страны; определены параметры соответствия российской правовой системы общепризнанным принципам и нормам международного права; воплощаются идеи и принципы судебной реформы; решены первоочередные задачи в области формирования современной нормативной основы защиты интересов личности, общества и государства от преступных посягательств; возрождается система профилактики правонарушений; созданы предпосылки для обеспечения системы защиты и поддержки потерпевших от преступлений.

Вместе с тем, значимыми факторами, снижающими эффективность уголовно-правовой политики на современном этапе развития российского государства, являются:

- неполное соответствие российского уголовного законодательства и практики его применения конституционным и международно-правовым стандартам безопасности и прав человека;
- одновременная пробельность и избыточность криминализации деяний, отсутствие четких критериев разграничения преступлений и иных правонарушений, внутриотраслевые и межотраслевые коллизии уголовного законодательства;
- неполнота и противоречивость системы установленных законом уголовно-правовых последствий совершения общественно опасных деяний, ее несоответствие цели обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств;
- несогласованность положений уголовного законодательства о неотвратимости и целесообразности уголовной ответственности;
- социальная и криминологическая необоснованность некоторых нормативных предписаний УК РФ;

¹ Официальный сайт Общественной Палаты Российской Федерации. URL: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/17889> (дата обращения: 12.11.2017). Позднее Центром стратегических разработок под руководством А. Л. Кудрина была подготовлена содержащая концептуальные положения работа: Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.). М., 2017.

– недостаточность научного сопровождения законотворческого и правоприменительного процесса.

Для устранения этих, а также некоторых иных факторов низкой эффективности уголовно-правовой политики, по мнению авторов этого документа, и требуется разработка, принятие и последовательная реализация Концепции уголовно-правовой политики¹.

Следует отметить, что ранее был подготовлен ряд доктринальных документов, посвященных концептуальным основам уголовной политики. Так, научная разработка теоретических концепций уголовной политики имела место в Академии МВД России в 1996 г. и во ВНИИ Генеральной прокуратуры РФ в 1997 г.² В этом ряду следует назвать и некоторые фундаментальные научные работы³. Несмотря на то, что практических результатов эти попытки не имели, названные теоретические источники создали солидную методологическую основу для разработки государственной стратегии борьбы с преступностью.

Исходя из этой основы, рассмотрим основные направления развития российской уголовной политики в современных условиях. Прежде всего обратимся к статистическим показателям преступности и результатов борьбы с ней⁴.

Известно, что раскрываемость преступлений в России (хотя она официально и не относится к критериям оценки деятельности органов внутренних дел, но, тем не менее, фактически является определенным показателем работы оперативных служб) на 30–40 % выше, чем в большинстве европейских стран. Однако, думается, он не отражает реальной ситуации противодействия преступности, поскольку нередко достигается «корректированием» статистических показателей. Причина этого явления – своеобразный феномен «сдвига средств на цели» в реализации уголовной политики, ког-

¹ Из приведенного текста видно, что разработчики проекта Концепции сводят уголовную политику к ее уголовно-правовой составляющей. Такой подход существенно сужает содержание уголовной политики как государственной политики в сфере борьбы с преступностью.

² Концепция государственно-правовой политики в области борьбы с преступностью. М.: Академия МВД России. 1996; Сухарев А. Я., Алексеев А. И., Журавлев М. П. Основы государственной политики борьбы с преступностью. М., 1997.

³ Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990; Босхолов С. С. Основы уголовной политики: конституционные, криминологические, уголовно-правовые и информационные аспекты. М., 1999; Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью: изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 317–361.

⁴ Конкретные показатели преступности и результатов борьбы с ней см. в периодических бюллетенях ГИАЦ МВД России, а также на официальных сайтах Генеральной прокуратуры РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ и МВД России.

да средство – повышение раскрываемости – приобретает характер цели и достигается любыми средствами.

Данное явление не только не повышает уровня доверия населения к надежности системы уголовной юстиции, но и наносит серьезный ущерб эффективности ее деятельности. Думается, подобные «игры» со статистикой искажают как картину преступности, так и результативности борьбы с ней. В этой ситуации важным направлением развития уголовной политики является *формирование реальной картины преступности* за счет изменения подходов к регистрации и учету преступлений. Предметом особого внимания здесь должно быть выявление соотношения и поддержание оптимального баланса между данными о количестве поступивших в правоохранительные органы заявлений и сообщений о фактах правонарушающего поведения (так называемой «заявленной преступности») и о количестве зарегистрированных преступлений (т. н. «статистической преступности»).

Современная концепция уголовной политики должна включать в качестве одного из ее направлений *концентрацию усилий государства и общества на противодействии тяжким и особо тяжким преступлениям*. Это означает, что она должна предусматривать ужесточение практики назначения наказаний за тяжкие и особо тяжкие преступления и смягчение наказаний за преступления небольшой тяжести и, возможно, за некоторые преступления средней тяжести. В этих целях следует продуманно и экономно применять уголовную репрессию, поскольку ее избыточность не только увеличивает количество судимых лиц, но и существенно ухудшает социальный климат в обществе, приводит к усилению темпов воспроизводства преступности¹.

Кроме того, как уже говорилось, государство не может увеличивать ресурсное обеспечение субъектов уголовной политики пропорционально изменениям объема и структуры преступности, обеспечить равное противодействие по всем направлениям. Такая ситуация порождает необходимость перераспределения выделяемых ресурсов, в частности путем создания новых структур правоохранительных органов с учетом повышения степени общественной опасности и распространенности отдельных видов преступлений

¹ Именно на этой идее основываются законодательные предложения Верховного Суда РФ. См. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка».

(организованных, наркотических, экстремистских, в сфере высоких технологий и т. п.) по сравнению с традиционными видами преступности (насильной, корыстной, бытовой, уличной, ситуативной, неосторожной и т. д.). Уголовная ответственность в отношении последних видов преступлений вполне может быть переориентирована на расширение применения наказаний, не связанных с лишением свободы. Названные концептуальные положения должны учитываться постоянно, по мере возникновения социальной потребности в корректировке уголовной политики.

Современная концепция уголовной политики, безусловно, должна учитывать, что она является идеологией стратегии борьбы с преступностью переходного периода. Это предполагает поиск эффективных подходов к определению стратегии в конкретных условиях данного исторического периода развития российской государственности. Причем такая стратегия должна осуществляться в рамках взаимосвязанных процессов *декриминализации преступлений и криминализации общественно опасных деяний*¹, а не быть направленной только на ужесточение уголовного законодательства и правоприменительной практики.

Только на первый взгляд ужесточение уголовной политики кажется естественной реакцией на негативные изменения состояния, структуры или динамики преступности. Однако, как показывает опыт развитых зарубежных стран, преобладающей тенденцией в период «криминального взрыва» должно быть не ужесточение, а рациональное развитие и даже смягчение уголовной политики. Одной из причин, которые обуславливают такую парадоксальную реакцию, является ограниченность материальных и профессиональных ресурсов, которые общество может использовать для противодействия преступности. Эти ресурсы невозможно увеличивать темпами, пропорциональными изменениям криминальной ситуации. Кроме того, экстенсивный путь развития дорогостоящей и громоздкой системы уголовной юстиции при попытке его реализовать может привести к еще более разрушительным последствиям для общества, чем сама преступность.

Изучение зарубежного опыта показывает, что темп прироста относительного количества осужденных при возрастании количе-

¹ Подробнее об этом см. работу: Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / отв. ред. В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. М.: Наука, 1982. 304 с. Современное состояние этих процессов применительно к уголовной политике отражено в главе «Уголовно-правовая ситуация».

ства преступлений, как и уровень судимости, в период реформирования общества (что наблюдалось в Венгрии, Польше и Румынии) был либо незначительным, либо оставался стабильным, или даже уменьшился. Это достигалось, во-первых, декриминализацией части преступлений, а также расширением видов наказаний, не связанных с лишением свободы; во-вторых, широким использованием институтов досрочного и условно-досрочного освобождения от наказания.

Одним из перспективных направлений развития концептуальных положений уголовной политики является *депенализация*, т. е. сокращение как относительного количества приговоров к лишению свободы, так и снижение сроков лишения свободы, что, безусловно, потребует коррекции нормативного правового регулирования и совершенствования структур исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Вместе с тем, в нашей стране до сих пор не разработаны подходы к определению критериев (показателей) возможного или приемлемого уровня судимости населения, предельного наполнения мест лишения свободы и других элементов, определяющих степень реализации карательного аспекта уголовной политики. Здесь концептуальные положения также могут опираться на зарубежный опыт. Например, в ФРГ приговоры к лишению свободы составляют около 5 %, в России – около 30 %. В ФРГ около 60 % из приговоров к лишению свободы определяют срок до 1 года, в России – примерно 20 %. Опираясь на этот опыт, целесообразно выработать стратегию совершенствования законодательного компонента уголовной политики, имеющего целью снижение, в разумных пределах, осуждения к лишению свободы и совершенствование согласованной федеральной и региональной карательной практики в этой сфере.

Выявленные проблемные ситуации могут быть положены в основу концептуальных положений, направленных на устранение избыточности уголовной репрессии. В связи с этим следует рекомендовать меры, которые позволят исключить нестабильность в развитии карательного аспекта уголовной политики, поскольку ранее периоды ужесточения карательной практики сменялись либерализацией, ослаблением репрессивной функции и даже подменой общепринятых способов государственно-правового принуждения мерами общественно-воспитательного воздействия. Такие колебания едва ли были проявлением осмысленной и последовательной политики государства в данной сфере. Скорее это подтверждало отсутствие взвешенной научно обоснованной концепции воздействия государственных органов и общественности на негативные

процессы. Естественно, что такие произвольные подходы не могли привести к долгосрочному эффекту в деле борьбы с преступностью.

Перенос акцентов с репрессивных методов на активизацию предупредительного воздействия – другое важное направление современной уголовной политики. Конечно, в данном случае речь идет не о декларативном выделении приоритетности этого направления, а о реальном создании возможности вырабатывать и воплощать в жизнь стратегию предупреждения преступности в России. Определенные шаги в этом направлении осуществляются. В частности, приняты Федеральный закон «Об основах системах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (1999 г.), а также, после долголетних «мытарств», Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений» (2016 г.)¹.

Вместе с тем, уже сейчас очевидно, что подход к предупреждению преступлений требует корректировки. Например, в развитых зарубежных странах он охватывает гораздо больший спектр программ (технологий), круг субъектов и объектов такой деятельности. Помимо профилактики преступлений, которая ориентирована на потенциального правонарушителя и группы риска, превентивная деятельность включает «ситуативное предупреждение» преступлений, ориентированное, прежде всего, на организованные формы преступной деятельности, насильственные преступления, деяния, связанные с незаконным оборотом оружия и боеприпасов, наркотических средств и иные правонарушения, в значительной степени осложняющие криминальную ситуацию.

Научно обоснованная концепция уголовной политики должна предусматривать такое направление, как *разумное сокращение сферы деятельности ее субъектов*. Это может достигаться: а) расширением процессов декриминализации деяний; б) применением видов наказаний, не связанных с лишением свободы; в) основанной на законе корректировкой следственной и судебной практики в направлении расширения возможностей для прекращения уголовных дел на всех стадиях расследования и применения мер, заменяющих уголовное наказание. Среди форм реализации данного направления уголовной политики следует иметь в виду более широкое применение реституции (восстановления нарушенных правонарушением прав и свобод потерпевшего), использование возможностей условного и условно-досрочного освобождения от наказания, назначение принудитель-

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных мер воспитательного воздействия и медицинского характера (последние, возможно, должны быть выведены из структуры УК РФ и предусмотрены в качестве превентивных мер безопасности).

Наряду со сказанным, концептуального осмысления требует такое направление уголовной политики, как *частичное замещение органов уголовной юстиции иными юридическими органами, не относящимися к данной категории*. Эта работа в основном нацелена на перспективу и связана с реформированием уголовного, уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального и административного законодательства. В частности, заслуживает внимания «примирительная» («компенсационная») юстиция, расширение сферы уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей, развитие деятельности мировых судей и других направлений «щадящего» судопроизводства.

Будучи реализованными, новые концептуальные подходы к развитию уголовной политики позволят уменьшить карательный элемент, заменив его иными мерами уголовно-правового характера, снизить тем самым уровень неблагоприятных последствий (уголовную ответственность за незначительные деяния, высокий уровень судимости населения, большие, почти непомерные в современных экономических условиях, расходы на уголовную юстицию), что, в целом, должно привести к оздоровлению ситуации с преступностью в России и положительно сказаться не только на социально-экономической, но и на политической жизни страны.

Как следует из общих положений политологии, снижение чрезмерной значимости уголовной юстиции, ограничение сферы ее деятельности – объективный процесс демократизации общества, во многих странах он сопровождается созданием общественно-государственных структур, которые используют не репрессивные методы, заключающиеся в оказании социальной помощи жертве (потерпевшему) и правонарушителю. Такой подход, помимо прочего, повышает роль жертвы и виновного в устранении конфликта, связанного с совершением правонарушения, в возможности устранить его последствия. В этом случае обозначается еще одно направление в концепции уголовной политики – *перенос центра тяжести (постепенно, при создании соответствующих предпосылок) с публичного обвинения к усилению диспозитивных начал и на формы частного обвинения*¹.

Такие подходы уже обозначены в действующем УК РФ применительно к различным этапам правонарушающего поведения (ст. 31 – к стадиям предварительной преступной деятельности; ст. 61 (п. «и» и «к»)) – к смягчению наказания за уже совершенное

¹ Там же.

преступление; ст. 75 и 76 – к освобождению от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием или с примирением с потерпевшим; ст. 76¹ – к освобождению от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности; ст. 76² – к освобождению от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа; ст. 82¹ – к отсрочке отбывания наказания больным наркоманией; примечаний к ст. 126, 205, 206, 208 и другим статьям УК РФ – к специальным случаям освобождения от уголовной ответственности за прекращение преступных деяний на любом из этапов их совершения). Внесены соответствующие изменения в УПК и УИК РФ. Безусловно, это перспективное направление уголовной политики должно развиваться.

В рамках современной концепции уголовной политики большое значение имеет *оптимизация определения (разграничения) функций субъектов уголовной политики на различных уровнях государственного управления и ее ресурсного обеспечения*. Здесь целесообразно учитывать зарубежный опыт при определении соотношения общенациональных, региональных и муниципальных интересов. Полномочия центральной (федеральной) власти должны ограничиваться общенациональными проблемами, такими как противодействие организованной преступности, терроризму, коррупции и т. п. Иной круг проблем правоохранительной деятельности (например, разработка и реализация региональных программ предупреждения преступлений) должен разрешаться на уровне субъектов РФ. Большая же часть задач, связанных с непосредственной работой по выявлению лиц, совершивших преступления бытовой, досуговой и аналогичной направленности, как и организация, а также осуществление индивидуальной профилактики преступлений реализуются на муниципальном (местном) уровне. Таким образом, население регионов и муниципалитетов может и должно непосредственно «оплачивать» свою безопасность от преступлений и содержать правоохранительные органы и даже пенитенциарную систему. На этих уровнях управления можно эффективнее распоряжаться ресурсами и осуществлять контроль их использования.

Одним из важных направлений разработки концепции уголовной политики в современных условиях является *преодоление негативного отношения населения к уголовному закону, практике его применения и деятельности правоохранительных органов*. Население (по экспертным оценкам – около двух третей, т. е. большая часть) испытывает чувство незащитности перед преступностью, основанное отчасти на восприятии складывающейся криминальной ситуации, отчасти – на неверии в профессиональные возможности субъектов уголовной политики и эффективность всей системы пра-

воохранительных органов. Явно недостаточной (46–47 % в 2015–2016 гг.) была степень доверия населения к органам внутренних дел. Лишь в 2017 г. она достигла максимума – 67 %¹.

В такой ситуации концепция уголовной политики должна учитывать позицию населения, которое нередко скептически оценивает возможности органов власти, в том числе правоохранительных органов, в эффективном осуществлении борьбы с преступностью. Именно с подобной позицией населения нередко связаны искажения реальной картины преступности. Например, по исследованиям ВНИИ МВД России, около 60 % потерпевших от тяжких преступлений вообще не обращались в правоохранительные органы, поскольку не видели в этом смысла.

В современных условиях одним из важных направлений уголовной политики должна стать *ее ориентация на защиту потерпевших*. Начиная с конца XX столетия, уголовная политика развитых стран переключила свое внимание с преступника, как главного объекта воздействия, на жертву преступления. В рамках государственных программ, связанных с защитой жертвы преступления, в этих странах реализуются: право на доступ к механизмам правосудия и справедливое обращение; право на компенсацию со стороны государства (в случае, когда ее в полном объеме невозможно получить от правонарушителя); право на социальную помощь. В них предусмотрено, что необходимая материальная, медицинская, психологическая и социальная помощь должна оказываться жертве преступления по различным каналам даже в том случае, когда пострадавший по каким-либо причинам не желает обращаться в правоохранительные органы. Такое отношение к жертве преступления в целом формирует доброжелательную позицию населения к деятельности правоохранительных органов – субъектов уголовной политики.

В русле этой тенденции в России в настоящее время действует в новой редакции Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»², разработан Федеральный закон «О защите прав потерпевших от преступлений»³.

¹ Оценка деятельности полиции Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 06.07.2018).

² О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ (ред. от 07.02.2017). URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-20082004-n-119-fz-o> (дата обращения: 06.07.2018).

³ URL: <https://www.pravda.ru/accidents/13-01-2014/1188030-law-0> (дата обращения: 06.07.2018).

Глава IX

РЕАЛИЗАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

§ 1. Понятия и формы реализации уголовной политики

Под реализацией уголовной политики понимается проведение в жизнь государственными органами стратегической линии в области обеспечения безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Реализация уголовной политики – это претворение в жизнь ее основных положений, которые отражены в концептуальных идеях, принципах, нормативных правовых актах. Содержание реализации уголовной политики составляет деятельность, осуществляемая для достижения определенных целей на основе и с использованием определенных методов и средств.

Осуществление уголовной политики – суть различных видов деятельности: использование и правильное распоряжение соответствующими ресурсами: кадровыми, финансовыми, информационными, материальными и др. Планирование, разработка соответствующих правовых актов: законов, подзаконных нормативных правовых актов, планов, инструкций, директив, концепций и пр. То есть процесс реализации уголовной политики можно рассматривать как совокупность различных видов действий: политических, технических, управленческих, интеллектуальных и результатов этой деятельности.

В соответствии с этим определяются ее формы:

- а) правотворческая;
- б) правоприменительная;
- в) интерпретационная;
- г) доктринальная;
- д) правообучающая;
- е) правовоспитательная.

Правотворческая форма проявляется в принятии, изменении или отмене нормативных правовых актов по вопросам противодействия преступности. Здесь важным является не количество нормативных правовых актов, а то, чтобы они представляли собой систему, были согласованы между собой, сохраняли преемственность, при этом отличались новизной, соответствующей социально-экономическим и социально-политическим реалиям.

В основе правотворчества лежат объективные в первую очередь экономические факторы, а также идеологические, политические, культурные и др. На основе этих факторов возникает уголовно-правовая идея. Реализация этой идеи законодательными органами и есть суть правотворчества. Строгий учет экономических и социальных факторов дает возможность правильно решить проблему дифференциации ответственности, выработать основания (критерии) криминализации и декриминализации общественно опасных деяний. Строгий учет указанных факторов является гарантией научной обоснованности правовых норм, которые позволяют бороться с преступностью, и, напротив, их игнорирование ведет к тому, что нормы оказываются малоэффективными, некоторые – «мертвыми», малопригодными к применению и, как следствие, не применяющимися или мало применяющимися на практике.

Довольно активно эта форма реализации развивается сегодня в субъектах федерации, где принимаются законы, касающиеся предупреждения преступлений, ресоциализации лиц, отбывающих наказания, и др. В последние годы встал вопрос о частичной регионализации особенной части уголовного законодательства (по федеральным округам)¹. Это требует высокого уровня правосознания и правовой культуры лиц, занимающихся правотворчеством.

Правильное применение норм права – одно из главных условий эффективного осуществления уголовной политики. Оно дает адекватное представление о состоянии, структуре и динамике преступности, состоянии и качестве законов, относящихся к области уголовной политики.

Практика применения действующего законодательства в сфере борьбы с преступностью имеет большое значение для выработки общих положений по правильному применению законодательства. Более того, она оказывает существенное влияние на его развитие, способствуя совершенствованию правовых норм. Заметив несовер-

¹ Панченко П. Н. Уголовное право как «лоцман», прокладывающий обществу курс по намеченному плану // Преступность, уголовная политика, уголовный закон: сб. научных трудов. Саратов, 2013. С. 22.

шенство отдельных норм, их противоречие друг другу или отставание от общественной жизни, правоприменяющий орган информирует об этом законодателя с тем, чтобы это было учтено в дальнейшей правотворческой деятельности. Многие положения действующего законодательства в сфере борьбы с преступностью разработаны и сформулированы судебной практикой или в результате ее непосредственного влияния.

Правоприменительная форма воплощается, по преимуществу, в правоприменительных актах, актах индивидуального применения права: постановлении, приказе и др. Правоприменительная форма обеспечивает (организует) процесс реализации права. Сегодня серьезной проблемой в области правоприменения является то, что законы криминального цикла (и не только) исполняются плохо, а иногда и вовсе не исполняются, о чем довольно часто пишет пресса.

Правоинтерпретационная форма воплощается в актах толкования уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных норм. К числу таких актов относятся определения Конституционного Суда Российской Федерации и аналогичных судов субъектов федерации, постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

По существу, правоинтерпретационная форма является элементом, составной частью правоприменительной формы. Здесь она рассматривается, исходя из того значения, которое имеет интерпретация для развития уголовной политики.

Доктринальная форма проявляется в разработке проектов нормативных правовых и правовых актов, в научной разработке проблем уголовной политики, формировании ее идеологии, сопряжении духа и смысла норм права, развития юридически значимых ситуаций и принятии правовых актов, содержащих концептуальные положения уголовной политики, ее идеологии, цели, задачи и перспективы реализации.

Строго говоря, доктринальная форма реализации уголовной политики – разновидность правотворческой. Рассмотрение ее в качестве самостоятельной является стремлением к соблюдению логичности и последовательности при рассмотрении деятельности по реализации уголовной политики.

Анализ правотворческой деятельности и существующих нормативных правовых актов, касающихся уголовной политики обобщения и осмысления правоприменительной практики, мониторинг общественного мнения позволяют обнаружить те направления уголовной политики, которые требуют развития, совершенствования,

реформирования. Те положения, которые для этого необходимы и находят закрепление в документах доктринального характера: стратегиях, концепциях и пр.

Основные положения современной доктрины уголовной политики изложены в ряде документов: в Концепции общественной безопасности в РФ (утв. Указом Президентом РФ от 14.11.2013 № Пр-2685), в Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом РФ 30.05.2018), в Стратегии национальной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683), в Стратегии государственной антинаркотической политики РФ до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 09.06.2010 № 690) и др.

Правообучающая форма проявляется в подготовке юристов, способных грамотно и творчески действовать в современных условиях. Эта форма реализации уголовной политики связана с формированием и развитием профессионального правосознания и правовой культуры.

Правовоспитательная форма связана с воспитанием граждан в духе нетерпимости к преступным и асоциальным проявлениям, формировании у них убежденности в неотвратимости уголовной ответственности и наказания.

Будучи направленной на разработку правовых норм и их применение, в целях обеспечения безопасности от криминальных посягательств, уголовная политика реализуется в деятельности, которая осуществляется в рамках закона и в строгом соответствии с его предписаниями.

§ 2. Субъекты реализации уголовной политики, их задачи и функции

Целью реализации уголовной политики является обеспечение защиты личности, общества и государства от криминальных посягательств.

Реализация уголовной политики в сущности своей есть практическое осуществление одной из внутренних функций государства и представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность соответствующих государственных органов. Таким образом, реализация уголовной политики по своей сути есть управленческая деятельность, направленная на решение крупной общегосударственной проблемы.

В реализации уголовной политики участвует множество субъектов. Все они различаются между собой по масштабам деятельности, по компетенции, по специфике выполняемых ими функций.

Субъекты уголовной политики и субъекты ее реализации отличаются друг от друга объемом, содержанием и спецификой выполняемых функций. Субъектами реализации уголовной политики является государство, его органы, должностные лица, наделенные для этого определенными полномочиями, а также общественные организации и граждане, участвующие в ее воплощении на соответствующем уровне.

Система субъектов реализации уголовной политики, исходя из содержания деятельности по борьбе с преступностью, включает в себя:

- субъекты реализации уголовной политики, обеспечивающие ее законодательные основы (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов Федерации, депутаты этих органов власти);

- субъекты управления реализацией уголовной политики, (министерства, руководители государственных органов, прежде всего правоохранительных);

- субъекты, непосредственно осуществляющие правоприменение в области борьбы с преступностью (территориальные органы, их руководители, прокуроры, судьи, следователи, дознаватели);

- субъекты, формирующие среду функционирования уголовной политики (работники правоохранительных органов, занимающиеся правовым воспитанием, средства массовой информации и др.);

- неспециализированные субъекты, содействующие реализации уголовной политики (органы образования, здравоохранения и социальной защиты, культуры, частные охранные предприятия и детективные службы, их работники).

Субъекты реализации уголовной политики можно характеризовать по их специализации. Как видно из приведенного перечня, субъекты уголовной политики могут быть полностью или частично специализированы на деятельности по борьбе с преступностью.

Полностью специализированными субъектами являются те, для которых борьба с преступностью является единственной либо основной функцией. К ним относятся органы внутренних дел, Федеральной службы безопасности, прокуратуры. Особое место здесь занимают суды.

Субъекты реализации уголовной политики могут различаться по территориальному признаку: от общества в целом (РФ), через субъекты РФ, до районов, городов, сел и деревень. Причем каждый

субъект нижележащего уровня в той или иной мере воспроизводит субъект вышестоящего уровня, при этом сужение территориальной сферы предопределяет сужение функций данного субъекта.

Важное место в системе субъектов реализации уголовной политики занимает государство, которое является основным регулятором общественных отношений, в том числе связанных с обеспечением безопасности граждан, общества и самого себя от криминальных посягательств, для чего оно располагает соответствующими органами и средствами.

Для достижения этой цели реализации уголовной политики ее субъектам необходимо решить ряд задач. К их числу можно отнести следующие:

- создание необходимой нормативной правовой базы для реализации уголовной политики;
- изучение и использование отечественного положительного опыта реализации уголовной политики;
- изучение и использование приемлемого в российских условиях зарубежного опыта реализации уголовной политики;
- внедрение научных рекомендаций по реализации уголовной политики;
- укрепление делового сотрудничества с другими правоохранительными органами;
- налаживание взаимодействия с населением и институтами гражданского общества;
- расширение и углубление взаимовыгодных международных связей в области реализации уголовной политики;
- повышение профессионального уровня, правосознания кадров;
- правовая и социальная защита личного состава и сотрудников субъекта реализации уголовной политики;
- обеспечение собственной безопасности субъектов реализации уголовной политики.

Реализация уголовной политики обеспечивается посредством осуществления ее субъектами определенных функций.

В общем виде к их числу можно отнести следующие:

- разработка нормативных правовых актов, касающихся уголовной политики и ее реализации;
- анализ и прогнозирование состояния преступности в целом, по видам, по территории;
- разработка стратегии упреждающего реагирования на негативные изменения в состоянии преступности;
- оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации, связанные с криминальными посягательствами;

- непосредственное осуществление мероприятий, направленных на обеспечение безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств;
- выявление и анализ причин условий, способствующих совершению преступлений;
- совершенствование работы с кадрами, их профессиональной подготовки, обеспечение правовой и социальной защищенности от криминальных посягательств;
- обобщение практики применения уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства;
- организация деятельности подчиненных субъектов по основным направлениям реализации уголовной политики.

Указанные функции реализуются в различных формах исполнительно-распорядительной деятельности, которые, как правило, получают соответствующее нормативное правовое оформление.

§ 3. Органы внутренних дел в системе субъектов реализации уголовной политики

Органы внутренних дел входят в структуру правоохранительных органов, т. е., в буквальном понимании, они охраняют права человека, общества, государства, но осуществляют это специфическими мерами, предусмотренными уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным правом и в специфических правовых формах.

Органы внутренних дел в системе субъектов реализации уголовной политики характеризуются следующим: во-первых, органы внутренних дел располагают основным массивом (90–95 %) информации о преступности, отсюда возникают широкие возможности для аналитической работы и прогноза информации в органы социального управления, участия через аппараты правового обеспечения в подготовке ведомственных и региональных нормативных правовых актов, разработке и реализации программ борьбы с преступностью и, неизбежно, – особая ответственность за эффективное управление борьбой с преступностью, применением правовых мер в этой борьбе; во-вторых, органы внутренних дел имеют большой комплекс собственных полномочий в специально-профилактической деятельности и уголовно-правовом воздействии на преступность, они реализуют для этого основной объем оперативно-разыскной и процессуальной деятельности на досудебных стадиях.

Место и роль органов внутренних дел в системе субъектов реализации уголовной политики определяются ст. 2 Федерального закона «О полиции» и ведомственными нормативными правовыми актами. В положениях о структурных подразделениях МВД России подчеркивается, что каждое из них, в пределах своей компетенции, выполняет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативного правового регулирования в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений¹.

Здесь необходимо отметить, что в ведомственных нормативных правовых актах термин «уголовная политика» не употребляется. В них речь идет о «государственной политике в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений». При ее осуществлении используется широкий спектр социальных и правовых средств. Та часть государственной политики, которая строится на уголовных, уголовно-процессуальных, оперативно-разыскных основах и представляет уголовную политику.

Соответственно этому перед органами внутренних дел, исходя из компетенции конкретных подразделений, ставятся определенные задачи по реализации уголовной политики:

- организация и участие в формировании уголовной политики;
- организация и осуществление борьбы с конкретными видами преступлений;
- обеспечение совершенствования нормативного правового регулирования по вопросам деятельности подразделения;
- обеспечение взаимодействия с другими субъектами реализации уголовной политики;
- определение приоритетных направлений в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений;
- принятие конкретных мер в пределах своей компетенции по реализации уголовной политики.

¹ О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». ; О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах МВД России»: приказ МВД России от 12 сентября 2008 г. № 795; Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации: приказ МВД России от 11 июня 2011 г. № 683; Об утверждении Положения о Главном управлении по организации дознания: приказ МВД России от 25 июля 2011 г. № 725; Об утверждении Положения о Следственном департаменте: приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 780; Об утверждении Положения об организационно-аналитическом Департаменте: приказ МВД России от 27 июля 2011 г. № 727; Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению общественного порядка: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 и др.

Простой обзор задач, которые стоят перед органами внутренних дел как субъектом реализации уголовной политики, показывает, что их объемность, широта, множественность предопределяют положение основного субъекта. Законодательство РФ формализует, конкретизирует задачи органов внутренних дел.

С точки зрения практической деятельности термины «обеспечение безопасности...», «предупреждение и пресечение преступлений», «выявление и раскрытие преступлений» нуждаются в раскрытии содержания посредством характеристики конкретных методов, форм, способов реализации, особенностей правоприменения. Это делается в соответствующих инструкциях, наставлениях, других нормативных правовых актах. И хотя детальное регламентирование процесса реализации уголовной политики едва ли возможно, существующие нормативные правовые акты устанавливают те пределы, которые позволяют ее субъектам оставаться в рамках закона.

Обеспечение безопасности граждан, общества и государства путем предупреждения и, в особенности, пресечения преступлений не всегда возможно без применения силы, принуждения. Именно поэтому закон допускает применение физической силы, специальных средств, устанавливая вместе с тем жесткие ограничения¹.

Из сказанного следует сделать несколько выводов, прямо относящихся к специфике деятельности руководителя органа (службы) МВД, УМВД, ГУ МВД субъектов РФ, УТ МВД по федеральным округам по управлению борьбой с преступностью. Ее характер предполагает, что руководителю необходимо обладать знаниями и умениями непосредственного решения вопросов правоприменения, которые позволят ему активно влиять на оптимальность действий его подчиненных, связанных с применением специально-профилактических, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных мер. Это же предполагает, что руководителю необходимо видеть всю систему проблемных ситуаций, где правовое воздействие органа (службы) на преступность достаточно результативно либо слабо результативно, чтобы целенаправленно направить усилия подчиненных и видеть не только возможности, но и их пределы, чтобы не компрометировать себя в глазах подчиненных непродуманными заданиями, а своевременно информировать глав администраций и вышестоящих руководителей системы, других участников совместной деятельности о необходимости взаимодействия. Внимание должно быть уделено и формированию (или коррекции) профессионального правосознания подчиненных, чтобы

¹ О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

у каждого из них была сформирована внутренняя готовность использования средств, предоставленных законом, осознание того, что бездействие – разновидность опасных нарушений законности.

Управление борьбой с преступностью требует интенсивного развития информационно-аналитической, прогнозной и плановой основы деятельности. Наряду с этими внутренними управленческими аспектами необходимо иметь в виду и «внешние»:

а) необходимость постоянного внимания к разработке проблем региональной (местной) уголовной политики;

б) необходимость тесной связи и координации усилий правоохранительных органов;

в) необходимость обеспечения восстановления доверия и положительных контактов с населением, развития специализированных формирований общественности, могущих оказывать содействие полиции в уголовно-правовом воздействии на преступность (с учетом конституционных положений о том, кем и в каких пределах могут ограничиваться в конкретных случаях неприкосновенность личности, имущества, жилища, информации).

При реализации уголовной политики необходимо принимать во внимание и учитывать комплекс обстоятельств, сопоставление которых дает основание для принятия стратегических решений правового или собственно управленческого уровня, а также разработки и внедрения тактических решений (о средствах, формах и методах) по эффективному воздействию на преступность на определенном направлении деятельности.

В этих целях необходимо дать полную оценку уголовно-правовой и криминологической ситуации на обслуживаемой территории.

Для реализации уголовной политики важное значение имеет уголовно-правовая и криминологическая ситуация на прилегающих территориях.

Оценка уголовно-правовой и криминальной ситуации является необходимым и обязательным условием не только разработки, но и реализации уголовной политики.

В систему данных, характеризующих уголовно-правовую ситуацию, включаются:

а) сведения о соотношении между определенными общественно опасными видами поведения и фактически существующими;

б) сведения о наличии в уголовном законе норм, негативно влияющих на развитие тех или иных общественных отношений и изменения;

в) данные о наличии в уголовном законодательстве норм, имеющих недостатки конструкции, вызывающие трудности в применении;

г) данные о соответствии размеров и видов наказаний, установленных законодателем за конкретные виды преступных посягательств, их общественной опасности;

д) сведения, касающиеся отношения населения и правоохранительных органов к уголовному закону и практике его применения (среды функционирования правоохранительных органов).

В то же время при оценке уголовно-правовой ситуации было бы неоправданным отказываться и от информационных возможностей смежных отраслей юридической науки, в частности от учета криминологических показателей и от учета показателей деятельности уголовной юстиции. Все отмеченные источники информации лишь дополняют друг друга.

Для оценки криминальной ситуации необходимо учитывать несколько групп факторов.

1. Демографические факторы (криминальная ситуация во многом зависит от возрастной, профессиональной, образовательной структуры населения и т. д.).

2. Экономические факторы (здесь особо существенны тенденции величины и структуры совокупного национального дохода, количество и структура рабочих мест, инвестиционные тенденции и т. д.).

3. Факторы, характеризующие уровень жизни (они тесно взаимодействуют с экономическими факторами и включают уровень безработицы, в том числе выпускников учебных заведений, размер дохода, показатели социального расслоения и т. д.).

4. Идеологические факторы, определяющие ценностные ориентации населения.

5. Психологические факторы, включающие позицию общественного мнения по отношению к закону и правоохранительной деятельности.

6. Внутренние закономерности преступности как социального явления (в частности увеличение или уменьшение доли насильственных преступлений, возрастание организованности значительной части участников преступлений, расширение возможности влияния рецидивистов на несовершеннолетних и молодежь, криминализация ряда отраслей бизнеса и т. д.).

7. Возможности общества по выделению сил и средств на борьбу с преступностью, а также статус участников этой борьбы.

Сопоставляя обстоятельства, входящие в названный комплекс, руководитель органа (службы) внутренних дел в состоянии наметить и обосновать стратегические и тактические решения в сфере реализации уголовной политики по направлениям борьбы с преступностью (такowymi на современном этапе являются, например,

максимальное ограничение масштабов и смягчение последствий преступности в сфере экономики, организованных форм преступности, преступности против личности и общественной безопасности); для каждой подсистемы реализации уголовной политики (в частности в сфере социальной профилактики все более актуализируется задача борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, как и задача восстановления на новых основах территориальной системы специальной профилактики с использованием и уголовно-правовых средств так называемой «двойной превенции», т. е. привлечения к ответственности за незаконные операции с оружием, притоносодержательство, хулиганство и т. п., чтобы не дать «физической» возможности этим лицам совершить тяжкие преступления).

Директивные документы МВД России, в значительной степени основанные на анализе названного факторного комплекса, свидетельствуют, что выявление проблемных ситуаций и определение основных направлений деятельности органов внутренних дел на предстоящий период связаны с классификацией их по приоритетности. Можно выделить две группы приоритетов в сфере реализации уголовной политики: во-первых, связанные с направлениями деятельности органов внутренних дел; во-вторых, со средствами, имеющимися в распоряжении органов внутренних дел либо необходимыми для реализации задач уголовной политики на данном этапе.

Одним из основных резервов дальнейшего роста эффективности деятельности органов внутренних дел в системе обеспечения безопасности от криминальных посягательств является совершенствование системы управления их деятельностью на основе внедрения современных управленческих, информационных и аналитических технологий.

Необходимо совершенствовать и активнее использовать резервы взаимодействия всех субъектов реализации уголовной политики. Это особенно важно при реализации федеральных региональных целевых программ по борьбе с преступностью, межведомственных планов и программ по борьбе с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом.

Следует продолжить совершенствование методической и методологической базы организационно-управленческой деятельности органов внутренних дел, специализирующихся в сфере борьбы с преступностью. Для этого следует активнее осуществлять комплекс научных исследований по разработке и внедрению системы мониторинга и прогнозирования криминальной ситуации, а также методик, комплексного анализа и оценки оперативной обстановки и деятельности органов внутренних дел, проведению расчетов объ-

емов нелегальной экономической деятельности и оценке ущерба, нанесенного скрытым сектором экономики, определения уровня латентности преступности в регионах.

Особого внимания требует выполнение задач по развитию в деятельности органов внутренних дел аналитической составляющей. В этих целях сегодня уже активно формируются аналитические подразделения, разрабатываются методики информационного и аналитического поиска признаков совершения преступлений, а также создание систем упреждающего выявления, классификации способов и схем их совершения, мониторинга ситуации в сфере компетенции федеральных и региональных органов внутренних дел.

В настоящее время в деятельности органов внутренних дел внедрены современные информационные технологии, поскольку недостаточное развитие телекоммуникационной инфраструктуры в части обмена информацией и организации доступа к информационным ресурсам значительно снижает эффективность функционирования системы субъектов реализации уголовной политики.

Проблемы стратегического управления в правоохранительной сфере имеют еще один аспект.

Так, характеризуя стратегическое управление в правоохранительной сфере не только как теорию и практику, но и как искусство управления правоохранительного субъекта, следует подчеркнуть, что они не всегда опираются на экспериментальные и дедуктивные методы изучения избранного предмета. В арсенале методов находит свое место интуиция как метод и своего рода озарение, выступающие как результат напряженной работы мысли ученого или практика и базирующиеся на эмпирическом и теоретическом знании. Особенно велика роль интуиции и предвидения в выборе варианта и принятии решений, «работающая» на будущее состояние безопасности как управляемого объекта.

На практике правоохранительные субъекты находятся в постоянном контакте с изменяющейся внешней и внутренней средой. И поэтому вынуждены принимать решения по локализации или устранению различного рода рисков, вызовов и угроз социальной безопасности в условиях повышенной неопределенности (энтропии), с учетом развивающихся негативных тенденций в социальных явлениях и процессах, основанных на собственном опыте и интуиции. Творческий подход к поискам нестандартного оптимального решения придает стратегии свойства искусства.

Практика показывает, что не каждый руководитель может овладеть искусством управления, особенно при реализации его стратегической составляющей. Однако знать основы этого искусства, пытаться

ся использовать его методологию сегодня становится обязанностью каждого руководителя, занятого в правоохранительной сфере.

Утверждение стратегического управления и стратегического планирования в общественном развитии предполагает безусловное систематическое обучение и повышение квалификации, глубоко продуманный отбор персонала, особенно руководящих кадров.

Для правоохранительной сферы проблемы выбора и внедрение современных технологий управления, качества профессиональной подготовки руководителя, формирование и развитие у них стратегического мышления являются крайне актуальными.

Для каждой подсистемы реализации уголовной политики определяются приоритеты:

- специальная профилактика (здесь, в частности, ставится задача восстановления на новых основах территориальной системы специальной профилактики, актуализируются проблемы борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних);

- уголовно-правовое воздействие (например, обеспечение неотвратимости реагирования на каждое совершенное преступное деяние, обеспечение правильной квалификации преступлений, дифференциация ответственности и индивидуализация наказания за совершенное преступление, криминализация новых видов общественно опасного поведения в современных условиях, декриминализация отдельных видов общественно опасных деяний);

- уголовно-процессуального воздействия, обеспечивающего воздействие уголовно-правовое;

- уголовно-исполнительного воздействия, что особенно актуализируется в связи с реформой уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

Дифференциация приоритетов в управлении подсистемами уголовной политики осуществляется и по направлениям борьбы с преступностью. В частности, таковыми на современном этапе являются максимальные ограничения масштабов и смягчение последствий:

- преступлений против личности и общественной безопасности;
- преступлений в сфере экономики, в сфере ИТ;
- коррупции; различных форм организованной преступности;
- незаконного оборота наркотиков;
- незаконного распространения оружия и преступлений, совершенных с его использованием¹.

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М., 2003. С. 26–27.

Деятельности органов внутренних дел по реализации задач уголовной политики связана с:

- участием в комплексном планировании;
- участием в координации (на общем и специальном уровнях) с использованием информационного и организационного взаимодействия с вышестоящими органами и другими субъектами реализации уголовной политики;
- обеспечением полноты выявления подготавливаемых и совершаемых преступлений; борьбой с латентностью;
- использованием уголовно-правовых норм с двойной превенцией для предупреждения тяжких преступлений;
- обеспечением правильной квалификации преступлений;
- собиранием всех необходимых данных для индивидуализации ответственности и устранения обстоятельств, способствующих совершению конкретных преступлений;
- обеспечением применения подкрепляющих мер (имущественных, медицинских); правильного решения вопросов отказа в возбуждении и прекращении уголовных дел с позиции целесообразности и законности;
- осуществлением мер социального контроля в отношении лиц, к которым применены меры, не связанные с лишением свободы, а равно в отношении освобожденных;
- оптимизацией практики досрочного освобождения (включая применение амнистии);
- участием, в пределах компетенции, в осуществлении целенаправленной правовоспитательной работы (включая обеспечение правильной позиции относительно уголовного закона и практики его применения у населения и сотрудников органов внутренних дел; целенаправленное правовоспитательное воздействие на социально-неустойчивые элементы).

Значение органов внутренних дел как субъекта уголовной политики обуславливается их ролью в создании условий для неотвратимого наказания преступников, а также для устранения обстоятельств, способствующих конкретным преступлениям и обеспечению мобилизующей массы и общепредупредительной функции уголовного закона.

Государственная политика борьбы с преступностью призвана обеспечить максимально возможное ограничение такого негативного явления, как преступность, сведение ее к такому уровню, при котором она перестанет быть угрозой национальной безопасности, способной подорвать устои жизни общества, повернуть его развитие вспять.

Цель реализации уголовной политики состоит в том, чтобы на основе четкого определения приоритетов и путей борьбы с преступностью, планомерного наращивания в этой сфере усилий не только государства, но и всех здоровых сил общества, совершенствования законодательства, организации, средств и методов предупреждения и раскрытия преступлений, всей деятельности уголовной юстиции обеспечить активное, наступательное противодействие преступности и добиться в рамках переходного периода перелома криминальной ситуации.

Органам внутренних дел как основному субъекту реализации уголовной политики необходимо на основе четко выверенной и обоснованной тактики борьбы с преступностью в стране и конкретных регионах, планомерного наращивания усилий, средств и методов предупреждения и раскрытия преступлений обеспечить активное наступательное противодействие преступности и защиту граждан, общества и государства от криминальных угроз.

Достижению указанной цели должны способствовать меры, направленные на:

- создание атмосферы общественной нетерпимости к преступности;
- минимизацию действия криминогенных факторов, постепенное устранение некоторых из них из жизни общества;
- пресечение сращивания криминальных и властных структур, дальнейшего распространения и консолидации организованной и других наиболее опасных форм проявления преступности;
- недопущение вовлечения в нее новых социальных групп, вытеснение преступности из некоторых сфер социальной жизни, в первую очередь ограничение ее в подростковой среде;
- снижение уровня коррупции, криминализации экономики и преступлений в сфере IT;
- создание надежных заслонов эскалации криминального насилия;
- ограничение незаконного оборота оружия, наркотиков, других запрещенных предметов.

Задачей первостепенной важности является обеспечение упреждающего воздействия на источники и корни преступности, ее причинный комплекс, воссоздание применительно к современным условиям системы общего и специального предупреждения правонарушений¹.

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник: в 2-х ч. / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М.: Академия управления МВД России, 2014. Ч. 1. С. 152–162.

Глава X

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Понятие и цели информационно-аналитического обеспечения уголовной политики

Возрастающая сложность и масштабность задач, стоящих перед субъектами уголовной политики, объективно требует выработки и реализации оптимальных управленческих решений, для принятия которых необходим анализ больших массивов информации¹.

Информация является важнейшим ресурсом для формирования и реализации уголовной политики в сфере борьбы с преступностью и повышения уровня защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Ведь именно информация и ее аналитическая обработка составляет основу для принятия руководителями федерального и регионального уровней оптимальных управленческих решений стратегического характера и во многом в процессе управления определяет последствия их выполнения, а информационно-аналитическое обеспечение данного процесса занимает основное место в системе его организации. Тем самым реализация уголовной политики является процессом сбора и обработки информации, и преобразования ее в управленческие решения.

Информационно-аналитическая деятельность составляет основное содержание повседневной работы каждого руководителя и сотрудника, и ее следует разделять на две составляющие: *информационную работу* и *аналитическую работу*.

Под *информационной работой* следует понимать деятельность по обеспечению субъектов уголовной политики сведениями (информацией), необходимыми для решения возложенных на них задач.

¹ Андреев А. Н., Коробов В. Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учеб. пособие. М., 2014. Ч. 2. С. 9–10.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», принятым 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ, под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

Применительно к уголовной политике: информация (от лат. *informatio* – разъяснение, представление, понятие о чем-либо) – это сведения о значимых фактах (лицах, организациях, событиях правового, организационного, методического и иного характера), которые служат основой для подготовки предложений и рекомендаций, а также принятия субъектами уголовной политики решений о проведении различных мероприятий, связанных с процессом обеспечения безопасности граждан, общества и государства от криминальных посягательств.

Принципиальным положением в данном понятии является то, что под информацией понимаются не любые сведения, а лишь те, которые уменьшают или снимают существовавшую до них неопределенность, возникающую в процессе принятия управленческих решений.

В зависимости от назначения информация, как правило, классифицируется на стратегическую, тактическую и оперативную (предупреждающую) и предназначена для решения руководителем задач соответствующего уровня и периода времени реализации.

Одно из основных требований при получении информации должно относиться к ее *качеству*, которое зависит от следующих характеристик:

- достоверность;
- относимость;
- оперативность;
- полнота;
- важность.

Действительно, для формирования управленческих решений руководителю необходима полная и достоверная информация о состоянии *внутренней среды*, отражающей состояние и деятельность самой системы функционирования субъекта уголовной политики, и *внешней среды*, на которые он и его подчиненные воздействуют.

По мнению различных специалистов, информация является одним из основных ресурсов роста эффективности деятельности правоохранительных органов, поскольку именно она позволяет:

- устанавливать стратегические цели и задачи и использовать открывающиеся возможности в правоохранительной сфере;
- принимать обоснованные и своевременные управленческие решения;

– координировать действия разрозненных подразделений, направляя их усилия на достижение общих поставленных целей в правоохранительной сфере.

Информационная работа – это процесс, который состоит из последовательной совокупности операций, связанных с регистрацией, передачей, накоплением, хранением, обработкой и выдачей информации, позволяющий быстро и в полном объеме найти нужные сведения, затребованные субъектами уголовной политики.

Эти операции организуются и совершаются на строго нормативной основе и регламентируются соответствующими законами и нормативными правовыми актами.

В процессе обработки информации необходимо произвести систематизацию собранных материалов с целью сделать информацию пригодной для аналитической работы.

Под аналитической работой следует понимать творческую деятельность, направленную на оценку информации и подготовку управленческих решений, направленных на реализацию уголовной политики.

По мнению И. Н. Кузнецова, аналитическая работа состоит из приведения разрозненных сведений в логически обоснованную систему зависимостей (пространственно-временных, причинно-следственных и иных), позволяющих дать правильную оценку как всей совокупности фактов, так и каждому из них в отдельности, а процесс аналитической работы включает совокупность мыслительных операций, осуществляемых в определенной последовательности с использованием аналитических средств, приводящих к достижению целей и задач исследования – от стадии описания к стадии объяснения и прогнозирования (предвидения) дальнейшего развития событий, в нашем случае – преступности.

Аналитическая работа, как процесс познания объективной реальности, осуществляется по законам диалектики, формальной логики с применением общенаучных методов исследования.

Специфика информационно-аналитического обеспечения в конкретной области применения заключается в том, что информация собирается, обрабатывается и представляется в определенной форме. А весь процесс подготовки информации направлен на создание информационных ресурсов, которые могут быть представлены в различных формах: картотеки, фото-, видеотеки, аналитические отчеты, автоматизированные информационно-справочные, информационно-поисковые системы (автоматизированные банки данных). Именно информационные ресурсы являются тем самым необходимым компонентом, на основе которого с помощью инфор-

мационных средств субъекты уголовной политики могут получать необходимую информацию¹.

С учетом вышеизложенного можно определить, что *информационно-аналитическое обеспечение уголовной политики* – это целенаправленная специфическая деятельность, основанная на нормах права, использующая организационные, технические и методические средства, включающая непрерывный процесс поиска, сбора, переработки, передачи, хранения информации и создание условий для ее использования в целях формирования и реализации уголовной политики.

Исходя из данного определения, задачи информационно-аналитического обеспечения уголовной политики можно сформулировать следующим образом:

- проведение постоянного мониторинга криминальной ситуации;
- определение необходимых видов и объемов информации, источников получения и ее носителей, форм ее представления и сроков поступления;
- обеспечение информационного взаимодействия между субъектами уголовной политики;
- обработка (систематизация, обобщение и пр.) поступающей первичной информации, преобразование ее в виды и формы, необходимые для анализа, прогнозирования преступности и использования;
- распределение поступившей и обработанной информации между звеньями системы субъектов (непосредственными исполнителями), согласно выполняемым ими функциям или решаемым задачам;
- обеспечение хранения поступившей информации, а также своевременного ее поиска и выдачи;
- внедрение технических средств сбора, обработки, хранения и выдачи информации в целях ускорения и оптимизации этих процессов².

Смысл информационно-аналитического обеспечения состоит в том, чтобы из общей совокупности информации о сложившейся обстановке, решаемых задачах, актуальности той или иной проблемы отобрать только те сведения, которые необходимы и достаточны субъектам уголовной политики для формирования и реализации.

Таким образом, удовлетворение информационных потребностей субъектов уголовной политики, будучи основной целью ее информационно-аналитического обеспечения, включает предоставление объ-

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: в 2-х ч. / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М.: Академия управления МВД России, 2014. Ч. 1. С. 172–174.

² Там же. С. 175–178.

ективной информации о состоянии безопасности социальных ценностей, находящихся под охраной уголовного закона, профилактики преступлений и применение уголовного законодательства, создание условий для оптимального управления этой деятельностью.

Данная цель, с учетом многоаспектности и комплексности проблемы, может быть реализована путем решения следующих задач.

1. Сбор, обработка и анализ информации о выявленных в процессе осуществления оперативно-разыскных мероприятий, дознания и предварительного следствия, причинах и условиях, способствовавших совершению различных видов преступлений, и о принятых мерах по их устранению.

2. Сбор и предоставление информации:

- а) о лицах, от которых, судя по их антиобщественному поведению, можно ожидать совершения преступлений и правонарушений;

- б) о ближайшем окружении этих лиц и других факторов, положительно или отрицательно влияющих на их поведение;

- в) об эффективности специальных профилактических мероприятий, проводимых в отношении названных лиц.

3. Хранение и выдача этой информации субъектам уголовной политики для организации ими своей работы и принятия соответствующих управленческих решений, информирования законодательных, исполнительных органов государственной власти.

4. Сбор и предоставление органам государственной власти информации об итогах правоприменительной деятельности в целом и результатах применения отдельных уголовно-правовых норм.

5. Сбор и предоставление информации о практике применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, существующих проблемах в нем, затруднениях в правоприменении.

6. Сбор и предоставление информации об эффективности мер уголовно-исполнительного воздействия на лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и без такового, и других судимых лиц, в том числе о факторах объективного и субъективного порядка, влияющих на состояние и уровень рецидивной преступности, как наиболее важного показателя (индикатора) результативности исправительного воздействия.

Очевидно, что все процессы, связанные с уголовной политикой, – это в определенном смысле непрерывное выявление, переработка, анализ криминологической, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и другой информации, обуславливающей уголовную политику в конкретный период.

Стержневыми для уголовной политики являются криминологическая и уголовно-правовая информация, поскольку именно она

в процессе деятельности субъектов уголовной политики имеет наибольший удельный вес в общем объеме всех курсирующих в соответствующих процессах исходных данных.

§ 2. Содержание информационно-аналитического обеспечения уголовной политики органов внутренних дел

Среди правоохранительных органов как субъектов уголовной политики особое место справедливо занимают органы внутренних дел, которые проделывают значительный объем работы по борьбе с преступностью и иными правонарушениями, по охране общественного порядка, защите прав и свобод человека, охране законных интересов государственных и негосударственных предприятий от криминальных посягательств.

В связи с этим именно ОВД являются основным потребителем криминологической и уголовно-правовой информации. Кроме того, ОВД являются и основным источником переработанной, проанализированной криминологической информации для других субъектов уголовной политики. И от того, как организовано информационно-аналитическое обеспечение данной деятельности в ОВД, зависит во многом и вся деятельность системы уголовной политики государства.

По мнению Н. А. Андреева и В. Б. Коробова, стратегическое управление правоохранительной сферой и залогом успеха стратегии формирования и реализации уголовной политики в сфере борьбы с преступностью является квалифицированно организованная и эффективно действующая *система стратегического анализа*. Данная система представляет собой непрерывный процесс и занимает свое место между выработкой ОВД стратегии и достижении ими стратегических результатов в борьбе с преступностью, а именно осуществление деятельности по реализации уголовной политики.

Функционирование *системы стратегического анализа* невозможно без компетентно агрегированной информации, роль которой в системах управления сводится в первую очередь к обеспечению выработки своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений, а также реализации иных функций в правоохранительной сфере.

В соответствии с этим в ОВД организуется и систематически ведется информационно-аналитическое обеспечение уголовной политики в следующих основных направлениях:

– определение состояния преступности, ее тенденций на соответствующей территории (в зависимости от масштаба уголовной политики);

– выявление наиболее распространенных преступлений и иных правонарушений, социально-демографических групп, которыми они чаще всего совершаются;

– установление факторов, влияющих на преступность, причин и условий, способствующих совершению преступлений;

накопление, обобщение и анализ поступающей из правоохранительных органов, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений, других источников информации о происходящих на обслуживаемой территории социально-политических, экономических, демографических, межнациональных и иных процессах, влияющих на криминогенную обстановку;

– оценка результатов деятельности правоохранительных органов, общественных организаций по борьбе с преступностью и по ее профилактике;

– анализ практики органов внутренних дел по применению норм УК РФ;

– определение мер по устранению причин и условий правонарушений;

– выявление проблем в правоохранительной сфере и определение информационных потребностей;

– оценка альтернатив различных действий, выбор стратегии и принятия управленческих решений для реализации стратегических планов правоохранительных органов;

– организация проведения социологических и криминологических исследований, прогнозирование тенденций и процессов в криминальной сфере;

– подготовка для руководителей и направление субъектам уголовной политики информационно-аналитических и справочных материалов, данных об основных результатах работы ОВД за отчетный период и предложений по повышению эффективности оперативно-служебной деятельности;

– формирование справочного фонда для нужд подразделения.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что содержание информационно-аналитического обеспечения уголовной политики ОВД является одним из основных элементов их стратегического управления.

Основными субъектами информационно-аналитической работы подразделений ОВД являются:

1) специализированные подразделения, например УОРИ МВД России, которые осуществляют информационно-аналитическое обеспечение деятельности оперативных подразделений ОВД;

2) штабные подразделения, которые занимаются обобщением результатов оперативно-служебной деятельности, получая большой массив информации из ГИАЦ (ЗИЦ, ИЦ) МВД России, и выработкой управленческих решений по ее совершенствованию.

Таким образом, в информационно-аналитическом и организационном обеспечении уголовной политики органов внутренних дел штабные подразделения являются головными, которые как раз и обеспечивают сбор, систематизацию, учет, хранение и анализ информации, выявляют детерминанты того или иного негативного явления, определяют новые приоритеты деятельности органов внутренних дел.

Основными функциями Штаба ОВД в области информационно-аналитической работы являются:

- накопление, обобщение и анализ поступающей информации из территориальных органов местного самоуправления, органов государственной власти, организаций и общественных объединений, других источников информации (СМИ, сети Интернет) о происходящих на обслуживаемой территории социально-политических, экономических, демографических, межнациональных и иных процессах, влияющих на криминогенную обстановку;

- проведение комплексного анализа информации по проблемам борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, прогнозирования тенденций и процессов в криминальной сфере;

- подготовка для начальника ОВД информационно-аналитических и справочных материалов, данных об основных результатах работы, оценок оперативной обстановки на обслуживаемой территории, предложений по повышению эффективности деятельности и иных информационно-аналитических документов;

- выявление, обобщение и внедрение отечественного и зарубежного положительного опыта организации борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, управленческой деятельности;

- методическое обеспечение работы штабов территориальных органов, подготовка и направление на места обзоров и методических рекомендаций;

- формирование справочно-информационного фонда Штаба ОВД (далее – СИФ) согласно перечню информационных и документальных материалов, подлежащих хранению в СИФ;

– подготовка проектов правовых и методических документов по вопросам планирования и контроля;

– контроль над реализацией мероприятий, предусмотренных решениями коллегий, протокольными поручениями или оперативными совещаниями, межведомственными и координационными совещаниями;

– организация контроля за полнотой регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, своевременностью и обоснованностью принимаемых процессуальных решений, включая постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, эффективности работы комиссий по внутренней проверке состояния учетно-регистрационной дисциплины, выявление фактов укрытия преступлений от учета, мер реагирования на представления прокуроров о нарушениях учетно-регистрационной дисциплины;

– осуществление проверки всестороннего выполнения подразделениями ОВД законодательных актов РФ, нормативных актов МВД России и правовых актов ГУ МВД России, регламентирующих соблюдение учетно-регистрационной дисциплины;

– формирование статистических отчетов;

– осуществление перспективного и текущего планирования;

– участие, в пределах своей компетенции, в проведении правовой пропаганды и информировании населения в целях формирования позитивного общественного мнения о деятельности ОВД;

– разработка (участие в разработке) и сопровождение проектов правовых, распорядительных актов, подготовка заключений и отзывов на проекты актов и документов, поступивших на рассмотрение в ОВД.

Наблюдаемое увеличение объема информации, повышение критериев эффективности управления и усиление интенсивности работы ОВД предъявляет дополнительные требования к вопросам информационно-аналитического обеспечения деятельности ОВД, влияющего на состояние преступности и результаты борьбы с ней.

Успешная деятельность ОВД по предупреждению правонарушений возможна лишь при анализе причин, порождающих эти правонарушения, предпринимаемых мер по борьбе с ними и выработки на основе такого изучения эффективных профилактических мероприятий.

Осуществлять такой анализ и изучение призвана информационно-аналитическая работа.

Следует отметить, что эффективность информационно-аналитической работы во многом зависит от информационных ресурсов, которые доступны субъектам уголовной политики для выработки

и реализации оптимальных управленческих решений. Для этого необходимо организовать оперативный доступ к максимальному количеству внутренних (ведомственных) и внешних баз данных, пользовательский доступ к «коммерческим» базам и банкам данных. Здесь же необходимо устранить ряд технологических проблем для беспрепятственной работы сотрудников ОВД с поисковыми системами сети Интернет.

§ 3. Основные направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения уголовной политики

Министерством внутренних дел Российской Федерации ведется активная работа по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности ОВД (далее – ИСОД МВД России). Процесс ее создания предполагает последовательную и планомерную работу по реализации выработанных решений, которые регламентированы приказом МВД России от 30 июля 2011 г. № 891 «О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России» и конкретизированы в разработанном МВД России Плане мероприятий (приложение к приказу) по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

Проводимый Министерством комплекс мероприятий направлен на обеспечение деятельности как рядовых сотрудников, так и руководителей за счет повышения уровня информационно-аналитического обеспечения актуальной и структурированной информацией, одновременно доступной с автоматизированного рабочего места, а также аналитического обеспечения, выраженного в использовании при принятии управленческих решений обобщенной информации, основанной на актуальных данных, характеризующих объект управления, поиска и выявления закономерностей, его характеризующих, прогнозирования развития ситуации на основе выявленных закономерностей.

Указанные направления решаются путем проектирования, разработки и внедрения прикладных систем на основе единых технологических принципов, а также решения следующих задач:

- развитие Единой информационной системы централизованной обработки данных для информационно-аналитической поддержки деятельности подразделений МВД России;

– интеграция и развитие в рамках единой информационной системы классификации и кодирования нормативно-справочной информации, используемой в существующих информационных системах МВД России;

– централизация и интеграция информационных ресурсов ранее созданных, специализированных, территориально распределенных автоматизированных и информационных систем, за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, а также интеграция с введенными в эксплуатацию информационно-технологическими и телекоммуникационными компонентами инфраструктуры электронного правительства;

– обеспечение совместного ведения учета преступлений, сообщений о происшествиях, административных правонарушений и исполнения административных наказаний, а также специальных учетов в рамках интегрированного банка данных;

– организация единой политики информационной безопасности и централизация санкционированного доступа сотрудников ОВД к информационным ресурсам Системы, обеспечение контроля и анализа произведенных ими действий при реализации должностных обязанностей и полномочий;

– исключение дублирования процедур сбора и обработки информации, а также промежуточных звеньев в передаче и обработке первичных информационных учетов, создание интегрированной системы постоянной готовности (по принципу: первичные данные доступны сразу всем авторизованным (уполномоченным) пользователям для просмотра и обработки);

– создание и внедрение типового программно-технического решения обеспечения деятельности органов внутренних дел на региональном и районном уровнях;

– создание единого каталога и личных кабинетов пользователей ИСОД МВД России, обеспечение единого порядка администрирования, сопровождения и развития информационных ресурсов Системы;

– создание подсистемы обеспечения информационно-аналитической деятельности оперативно-технических подразделений органов внутренних дел МВД России;

– подключение к информационным ресурсам Системы рабочих мест сотрудников территориальных органов МВД России;

– обеспечение сотрудников подразделений МВД России необходимой справочной информацией в режиме реального времени, автоматизированными средствами поддержки принятия решений;

– обеспечение электронного взаимодействия между подразделениями МВД России;

- создание типовой модели данных информационных ресурсов ИСОД МВД России в виде текстового описания, единых справочников и классификаторов;
- обеспечение бесперебойности и надежности функционирования Системы¹.

Таким образом, следует отметить, что ИСОД будет представлять собой совокупность используемых в МВД России автоматизированных систем обработки информации, программно-аппаратных комплексов и комплексов программно-технических средств, систем связи и передачи данных, необходимых для эффективного обеспечения оперативно-служебной деятельности.

Рассматривая основные пути совершенствования информационно-аналитического обеспечения уголовной политики, необходимо создать совместные информационные массивы и автоматизированные базы данных с непрерывным их пополнением из новых информационных источников ряда министерств и ведомств, являющихся субъектами уголовной политики, а также глобальной мировой сети Интернет, где агрегируется большая часть информации.

Одной из основных проблем является ускорение сбора, обработки и выдачи информации, которая решается путем дальнейшего совершенствования автоматизации таких процессов. Ее решение тесно связано с расширением автоматизированной системы информации, формализацией носителей, упорядочением ее потоков. Сегодня компьютерная техника должна использоваться для качественного анализа состояния *криминологической обстановки* с учетом влияющих на нее факторов, моделирования криминогенных процессов и явлений, анализа социальных последствий принимаемых решений.

Для должного исполнения вышеперечисленных задач необходимо усовершенствовать информационно-аналитическую деятельность ОВД, этого можно добиться с помощью использования программно-аналитических комплексов, разработанных отечественными ИТ специалистами, которые позволяют решать следующие задачи:

- высокоскоростной обмен информацией и поиск материалов в сети Интернет по заданной тематике, используя ключевые слова и семантические выражения, изображения, что поможет в режиме реального времени получать оперативно-значимые сведения, необ-

¹ Леднев К. Ю. ИСОД МВД России и основной элемент инфраструктуры – ЕИС ЦОД. Информационные технологии, связь и защита информации МВД России. М., 2012. С. 25–27.

ходимые для формирования и реализации уголовной политики в сфере борьбы с преступностью;

- возможность реализации многозадачности, одновременная работа с большими массивами данных разных тематических направлений;

- автоматизированный круглосуточный мониторинг публичных Интернет-ресурсов (электронные СМИ, социальные сети, блоги/микроблоги, форумы, поисковые системы, «серое» интернет-пространство);

- раннее обнаружение сведений о резонансных событиях и угрозообразующих факторах;

- автоматизированная аналитическая обработка собранной информации;

- формирование и выгрузка отчетов с визуализацией предоставляемой информации с использованием различных средств инфографики (диаграммы, схемы, карты, геолокационные данные).

Использование программно-аналитических комплексов поможет решать множество задач, стоящих перед ОВД: осуществлять сбор, систематизацию и аналитику большого объема данных (неструктурированной информации) в автоматическом режиме благодаря применению лингвистических правил, статистических методов и методов машинного обучения.

Таким образом, повышение эффективности деятельности ОВД и других субъектов уголовной политики невозможно без принятия мер по совершенствованию информационно-аналитического обеспечения этой деятельности, без создания и нормального функционирования соответствующих информационных систем.

Глава XI

КРИМИНАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА РАЗРАБОТКИ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Понятие, содержание и общая характеристика криминальной ситуации в России

В современных условиях обеспечение национальной безопасности России невозможно без повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, создания единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений.

Одним из основных источников угроз национальной безопасности России в настоящее время является сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией.

В криминологической литературе состояние преступности, возникающее в результате сцепления, взаимодействия криминологически значимых явлений и процессов различной природы и направленности в определенных временно-пространственных границах¹, называют «криминальной ситуацией»².

В Юридическом словаре обстановка, характеризующаяся пространенностью преступных деяний, порождающая преступления, способствующая усилению общественной опасности преступности,

¹ Горяйнов К. К. Теория и практика дознания криминологической обстановки: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 20.

² Криминологическая обстановка в Российской Федерации и прогноз ее развития / под общ. ред. С. И. Гирько. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 5.

называется «криминогенная ситуация» (англ. *criminogen situation*). При этом под криминогенной обстановкой понимается совокупность факторов, способствующих сохранению или росту преступности (отдельных ее родов или видов) на определенной территории¹.

Обстановку, включающую в себя такие составные части предмета криминологии, как преступность, совокупность преступников, причины и условия, криминологическую профилактику, пространственно-временные границы, территориальные различия, состояние, структуру, динамику, называют криминологической².

Ведомственный порядок регистрации преступлений и ведение самого статистического учета не могут обеспечить получение адекватного представления о том, какая именно криминальная ситуация складывается в нашей стране. То есть статистические показатели, которые зарегистрированы официальной статистикой, в большей мере отражают уровень реагирования на те или иные преступления со стороны правоохранительных органов. И именно такое реагирование и характеризуется или, в одних случаях, снижением уровня преступности, или, как в случае с предупреждением экстремистской деятельности, наоборот, увеличением результативности, но именно в выявлении, пресечении или в раскрытии преступлений экстремистской направленности.

Современный криминологический анализ, как область прикладного социального исследования, позволяет изучать происходящие в обществе процессы с позиции оценки конкретных показателей – объема, уровня, динамики и структуры преступности, ее качественных характеристик, а также с точки зрения общественного мнения, оценивающего реальную обстановку в области общественной и личной безопасности граждан.

Именно в этом значении криминальная ситуация выступает предпосылкой разработки уголовной политики государства, основные направления которой определяются по результатам анализа обобщенной картины криминальной ситуации, отражающей главные тенденции преступности по стране в целом, в регионе, в субъекте РФ.

Официально криминальной ситуации в России на рубеже веков была дана следующая оценка: «Преступность в России, несмотря на принимаемые усилия, все более приобретает характер реальной угрозы национальной безопасности страны. Правоохранительным

¹ Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15761> (дата обращения: 19.05.2017).

² Сомин В. Н. Социальное управление предупреждением преступности: введение в теорию. Иркутск: изд-во Иркут. ун-та, 1990. С. 18.

органам в определенной мере удалось стабилизировать криминогенную обстановку, остановить обвальное падение преступности. Однако она продолжает оказывать мощное отрицательное влияние на все сферы жизнедеятельности государства и общества, серьезно тормозит социально-экономические и политические преобразования России, подрывает ее международный авторитет. Преступная среда консолидируется, усиливается ее организованность. Возрастают профессионализм и масштабность преступных деяний»¹. Содержание криминальной ситуации включает количественно-качественные характеристики преступности, позволяющие дать оценку ее состояния².

В структуру характеристики криминальной ситуации должны включаться следующие наиболее криминологически значимые данные.

Состояние и динамика регистрируемой преступности за рассматриваемый период: динамические изменения общего количества зарегистрированных преступлений; количество лиц, выявленных за совершение преступлений, и пр.

Помимо абсолютных показателей регистрируемой преступности, большое значение для криминологического исследования имеет анализ уровня преступности, т. е. количества совершенных за 12 календарных месяцев преступлений на 100 тыс. населения.

Социально-демографическая характеристика преступности. Факторы развития криминальной ситуации.

Исследование объемно-статистических и динамических характеристик преступности целесообразно проводить применительно к существующей классификации видов, типов и форм различных криминальных проявлений (структуре преступности), регистрируемых на рассматриваемой территории:

- преступлений против личности;
- корыстных и корыстно-насильственных преступлений;
- преступности, связанной с незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств;
- незаконного оборота наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ;

¹ О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Источниками данных о преступности являются: Состояние преступности в РФ. Сведения за год, полугодие, квартал. ГИАЦ МВД России; Преступность и правонарушения. Статистические сборники за 5 лет (МВД РФ, СД при Верховном Суде РФ, МЧС РФ); Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ (www.crimstat.ru) и пр.

– преступности в общественных местах, на дорогах и трассах вне населенных пунктов. Такой вид преступности характеризует относительно самостоятельные сегменты общей криминальной картины – эти составные части криминального массива, иначе называемые «уличной преступностью» и «дорожной преступностью», являются ярким индикатором состояния общественного порядка и общественной безопасности;

– преступления террористической и экстремистской направленности; характеристика криминализации в среде лиц без гражданства и иностранных граждан;

– преступность экономической направленности; организованная преступность;

– преступность несовершеннолетних и другие элементы структуры криминальной ситуации.

Региональные различия криминальной ситуации заключаются в следующем:

– различия преступности просматриваются в ее структуре;

– количественно-качественных характеристиках;

– различия преступности отмечаются применительно к различным федеральным округам, обладающим специфическими характеристиками географического, демографического, социально-экономического и национально-культурного свойства;

– разница в уровне жизни населения в регионах, масштабах безработицы, наличии природных ресурсов, состоянии и развитии промышленного производства и сельского хозяйства, социальной защищенности и культурно-образовательного среза населения.

Тенденции преступности – это направления развития преступности или отдельных ее видов. Аналитический расчет, моделирование и оценка ожидаемых тенденций преступности на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу является важнейшим звеном современного информационно-аналитического обеспечения уголовной политики и деятельности правоохранительных органов по ее реализации. Это прогностический этап управленческого содержания, необходимый для уточнения целей и постановки конкретных задач перед органами внутренних дел на соответствующую перспективу.

Ретроспективный анализ тенденций преступности позволяет определить различные пути развития криминальной ситуации, которые в той или иной степени проявляли себя на определенной территории в определенные годы.

Применительно к современному состоянию преступности принято выделять две основные тенденции.

Тенденция абсолютного и относительного роста объема и уровня преступности. Речь идет о среднестатистической тенденции преступности, рассчитанной за длительный период времени¹.

Тенденция отставания социального контроля над криминогенными процессами от реальных количественно-качественных изменений криминальной ситуации (ослабление мер борьбы с преступностью в связи с недостаточным объемом сил и средств правоохранительных органов; гуманизация правосудия, декриминализация ряда противоправных деяний, не представляющих существенной общественной опасности).

Применительно к конкретной криминальной ситуации обе тенденции наполняются специфическим содержанием и характеризуются определенными особенностями.

Общая характеристика современной криминальной ситуации в России². Основной задачей анализа преступности в целом является получение полного и объективного представления о состоянии преступности, причинах изменений в криминальной ситуации, выявление наиболее устойчивых криминогенных тенденций, требующих совершенствования правоохранительной и профилактической деятельности.

В правоохранительной сфере обеспечивается контроль над криминальной обстановкой во всех регионах страны, в целом успешно ведется борьба с общеуголовной преступностью, пресекается деятельность преступных сообществ и группировок, в том числе террористической и экстремистской направленности, обеспечивается экономическая и миграционная безопасность государства.

Статистический анализ состояния и тенденций преступности последнего десятилетия показывает, что на фоне общего снижения преступности выделяются показатели динамики роста числа преступлений экстремистской направленности, преступлений террористического характера, повторной преступности и преступлений, совершенных в общественных местах.

В последние годы наряду со снижением общего количества регистрируемых преступлений зафиксирован рост числа бытовых и имущественных нарушений уголовного закона.

Отмечается повышенный уровень реальной (фактической) преступности (на уровне 10–12 млн преступлений в год), что говорит о высоком уровне латентности.

¹ Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М.: Норма, 1997. С. 525.

² Здесь и далее – данные о состоянии преступности см.: ГИАЦ МВД России за 2015–2017 гг.

Продолжается снижение количества корыстно-насильственных посягательств: разбоев, грабежей, вымогательств. Меньше зафиксировано угонов транспортных средств.

Снижается количество дорожно-транспортных происшествий, сокращается число в них погибших.

Уровень криминализации общества, а также уровень защищенности населения как ощущения ими личной безопасности оценивается уровнем уличной преступности, посягательствами на безопасность граждан в общественных местах.

Рост уличной преступности может быть вызван возросшей активностью общественности в охране общественного порядка – сейчас полиции помогают нести службу около 200 тыс. народных дружинников и казаков.

Отмечается активность преступности террористической и экстремисткой направленности, в том числе криминальных группировок, которые сражаются с террористами, служат для них источником финансирования.

Деятельность этнических преступных групп имеет тенденцию к увеличению. Все большую актуальность приобретает борьба с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Увеличивается количество преступлений, совершенных несовершеннолетними или при участии несовершеннолетних.

Распространение наркотиков представляет сегодня серьезную угрозу – как глобальную, так и национальной безопасности. По разным оценкам, в России наркотики употребляют от 3 до 4,5 млн человек. За последние пять лет из незаконного оборота на территории страны изъято более 170 т наркотических средств и психотропных веществ.

Анализ ситуации в данной сфере позволяет сделать выводы об активизации деятельности транснациональных преступных групп, усложнении схем сбыта наркотиков, использования в этих целях современных информационных технологий. Продолжается наркоэкспансия в Россию извне через территории ряда сопредельных государств.

Кроме того, отчетливо видна тенденция замещения высококонцентрированных наркотических средств (например, героина) синтетическими психоактивными веществами и наркосодержащими лекарственными препаратами, имеющими более низкую стоимость, доля которых существенно увеличилась.

Среди задач, стоящих перед правоохранительными органами в области противодействия незаконному обороту наркотиков, одна из важнейших – создание эффективного механизма реализации полномочий по предупреждению, выявлению, раскрытию и рассле-

дованию наркопреступлений, включающего организацию как межведомственного взаимодействия, так и наращивание потенциала международного сотрудничества в данной сфере.

Алкогольная преступность. За последние 5 лет совершено в 1,5 раза больше правонарушений людьми, находящимися в состоянии алкогольного опьянения.

Серьезную угрозу национальной безопасности, социальной стабильности общества представляют преступления экономической направленности. Анализ статистики последнего десятилетия свидетельствует о тенденции существенного сокращения как общего их числа, так и доли в общем массиве зарегистрированных преступлений (в четыре и почти в три раза соответственно).

Вместе с тем увеличилась доля преступлений, совершенных группой лиц и группой лиц по предварительному сговору, относящихся к категории тяжких и особо тяжких, в том числе совершенных в крупном или особо крупном размере, либо причинивших крупный ущерб.

Кризисные явления в экономике повлекли рост кредиторской задолженности предприятий. Вслед за ним наметилась тенденция увеличения числа криминальных банкротств и связанных с ними мошенничеств.

Большую опасность представляют хищения бюджетных средств и экономические преступления в социально значимых сферах. В связи с этим руководители территориальных органов внутренних дел должны сосредоточить усилия профильных подразделений на декриминализации сферы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе на пресечении фактов необоснованного завышения тарифов на коммунальные услуги.

Важнейшим направлением деятельности остается выявление хищений денежных средств, выделяемых в рамках федеральных целевых программ, а также на строительство стратегически важных объектов экономики, защита бюджетных средств, выделяемых на развитие отечественного оборонно-промышленного комплекса.

§ 2. Факторы, влияющие на формирование криминальной ситуации, и ее прогноз

Тенденции развития криминальной ситуации находятся в причинной зависимости от множества негативных социальных и социально значимых явлений и процессов, разнообразное и многоуров-

невое воздействие которых обнаруживает себя в последние годы особенно остро.

Полный перечень факторов (причин, условий и детерминант), порождающих преступное поведение, дать практически невозможно. Процессы и явления, способные прямо или косвенно сыграть определенную криминогенную роль, бесчисленны. Коренятся они во всех без исключения сферах жизнедеятельности общества в целом, его институтов и социальных групп, отдельных людей. Поэтому в последующем изложении внимание будет сосредоточено только на тех факторах, повышенное криминогенное влияние которых доказано и подтверждено материалами научных исследований.

Факторы, влияющие на формирование криминальной ситуации. В целом, факторы, определяющие сложившуюся криминальную ситуацию, коренятся как в исторических условиях развития страны, так и в явлениях и процессах, связанных со спецификой переходного периода.

Можно выделить следующие группы факторов, существенно влияющие на состояние и тенденции преступности:

- демографические факторы (криминальная ситуация во многом зависит от возрастной, профессиональной, образовательной структуры населения и т. д.);

- экономические факторы (здесь особо существенны тенденции величины и структуры совокупного национального дохода, количество и структура рабочих мест, инвестиционные тенденции и т. д.);

- факторы, характеризующие уровень жизни (они тесно взаимодействуют с экономическими факторами и включают уровень безработицы, в том числе выпускников учебных заведений, размер подушевого дохода, показатели социального расслоения и т. д.);

- идеологические факторы, определяющие ценностные ориентации населения:

- а) психологические факторы, включающие позицию общественного мнения по отношению к закону и правоохранительной деятельности;

- б) внутренние закономерности преступности как социального явления (в современный период речь идет, в частности, о возрастании организованности значительной части участников преступлений, расширении возможности влияния рецидивистов на несовершеннолетних и молодежь, криминализации ряда отраслей бизнеса и т. д.);

- в) ограниченные возможности общества по выделению сил и средств на борьбу с преступностью.

На формирование криминогенной ситуации также влияет высокий уровень коррупции в различных сферах общественных отношений.

В условиях перманентного кризиса и социальной нестабильности практически все сферы социальной жизни в той или иной степени имеют «криминогенную окраску». В сфере экономики – это рост цен и снижение уровня благосостояния населения, появление явной и скрытой безработицы, в значительной степени спекулятивный характер предпринимательской деятельности, нарушения и преступления в сфере приватизации и финансово-кредитной политики.

При определении и оценке криминогенных факторов, влияющих на развитие экономической преступности, выделяются и анализируются следующие процессы, в том числе по основным отраслям и сферам хозяйствования:

- социально-экономическая ситуация в регионе, динамика и прогноз ее развития;
- ситуация с собираемостью налогов, изменением объемов неплатежей;
- недоимки в бюджет;
- оценка объемов неформального сектора «теневой» экономики (по данным органов государственной статистики);
- наиболее важные экономические и внешнеэкономические;
- политические, социальные и другие процессы, проходящие в стране, регионе;
- деятельность правоохранительных и контролирующих органов, их влияние на изменение криминальной обстановки.

В сфере социальных отношений – это кризисные явления и деформации в системе образования, здравоохранения, социального обеспечения, в обеспечении жильем и работой, и как следствие – снижение рождаемости, рост смертности, кризис семейных отношений, возрастание безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, рост числа психических заболеваний.

В социально-политической сфере – это падение престижа и авторитета власти, корпоративный характер льгот и преференций (обмен власти на собственность и наоборот), коррупция в правоохранительных органах, возникновение криминальной (теневой) юстиции, проникновение и сращивание «криминалитета» с властью.

В представленных криминогенных процессах и явлениях доминируют социально-экономические факторы, которые и определяют общую корыстную направленность всей преступности в России.

Из других факторов наибольшее значение имеют: уровень потребления спиртных напитков, наркотических и психотропных

средств; степень вооруженности и технической оснащенности преступников; уровень организованной, групповой и рецидивной преступности. Два последних в определенной мере можно рассматривать как факторы самодетерминации преступности.

Одним из факторов социально-политической обстановки в современной России стало значительное распространение различных проявлений экстремистской деятельности. Они провоцируют нестабильность в обществе, способствуют ослаблению государства, порождают сепаратистские настроения и создают благоприятную почву для реализации противоправных целей и задач.

Проводниками экстремизма выступают как политические партии радикального толка, так и спонтанно возникающие на волне национализма и сепаратизма политические группировки и организации экстремистской направленности, отрицающие или считающие недостаточной легальную борьбу за власть и положение в обществе.

Наряду с неудовлетворенностью материальной стороной жизни, вовлечение молодежи в экстремистские организации и движения объясняется снижением идеологической составляющей в воспитательном процессе, что приводит к утрате частью молодежи нравственных ориентиров. Традиционные для российского менталитета нравственные ценности, такие как патриотизм, интернационализм, веротерпимость подверглись широкомасштабной деструктивной обработке извне, нередко принимавшей характер манипуляции общественным сознанием. Именно молодежь, не способная критически подходить к содержанию публикаций в СМИ ввиду отсутствия жизненного опыта, оказалась наиболее подверженной такому влиянию.

Как результат следует отметить дезориентацию части молодежи, бездуховность, отсутствие четких представлений об истории и перспективах развития страны, а также утрата чувства сопричастности и ответственности за ее судьбу.

Внедрение экстремизма в молодежную среду в настоящее время приобрело большие масштабы и имеет опасные последствия для будущего нашей страны, т. к. подрастающее поколение – это ресурс национальной безопасности, гарант поступательного развития общества и социальных инноваций. Молодежь в силу природных и социальных особенностей своего возраста способна не только адаптироваться, но и активно воздействовать на позитивное изменение общества.

Особенности молодежного экстремизма проявляются в том, что, как правило, объектом правоприменительной деятельности молодые люди становятся лишь тогда, когда совершают престу-

пления, относимые к категории тяжких и особо тяжких (убийство, причинение тяжкого вреда здоровью и т. д.). Это обусловлено тем обстоятельством, что возраст уголовной ответственности за преступления экстремистской направленности (ст. 148, 149, ч. 1 ст. 213, ст. 243, 244, 280 и 282 УК РФ) – 16 лет. Для привлечения лица к ответственности в более раннем возрасте необходимо, чтобы молодой правонарушитель перешел от слов к делу.

За последние пять – семь лет в РФ повысился уровень преступлений, совершенных на почве расовой ненависти и национальной вражды, сформировалась судебная практика по данной категории дел. Ее анализ позволяет говорить о том, что проявления экстремизма широко представлены в крупных российских городах, таких как Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Воронеж. Субъектами таких преступлений зачастую являются молодые люди в возрасте от 14 до 30 лет. Типология молодежных группировок по направленности следующая: криминальные, политические, религиозные, субкультурные, этническо-мигрантские.

Таким образом, сложившаяся ситуация позволяет говорить о существовании молодежного экстремизма как явления, присущего современному российскому обществу.

При этом проблема молодежного экстремизма зачастую неоднозначно оценивается обществом и государством. С одной стороны, неформальные объединения молодежи и подростков воспринимаются как разновидность девиации, некая субкультура протестного поведения определенной возрастной группы людей. С другой стороны, многие юристы, социологи и политологи справедливо отмечают, что такие контркультурные неформальные течения имеют все признаки неорганизованного политического движения, в котором преобладающее значение имеет именно экстремистская идеология, основанная на национализме и расизме.

Молодежь является наиболее динамичной, но недостаточно опытной и нестабильной социально-демографической группой, от которой зависит будущее страны, следовательно, эта группа не только наиболее подвержена влиянию различных дестабилизирующих факторов, но и требует особого внимания и заботы государства по целенаправленному формированию ее социального, психического, духовно-нравственного здоровья, воспитанию гражданственности и патриотизма.

Прогноз криминальной ситуации. Моделирование, расчет и оценка перспектив развития криминальной ситуации является важнейшим звеном комплексного криминологического анализа, это прогностический этап исследований, имеющий принципиальное

значение для управления деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Достоверная оценка перспектив развития криминальной ситуации необходима для современного уточнения целей и постановки уточненных задач перед правоохранительными органами.

Прогнозные характеристики основываются на принципах системного подхода. Формирование и обоснование ожидаемых показателей и параметров развития криминальной ситуации на среднесрочную перспективу отвечает требованиям согласованности, вариативности, непрерывности и верифицируемости криминологического прогнозирования.

Ретроспективный анализ тенденций динамики преступности за последние годы показал, что по одним статистическим показателям имеет место стабилизация криминогенной напряженности, по другим – обострение криминальной ситуации. При этом степень напряженности оперативной обстановки остается высокой, и тенденций к ее снижению не наблюдается.

С учетом наиболее вероятного развития обстановки ожидаемые тенденции развития криминальной ситуации определяются исходя из конкретных возможных вариантов социально-экономического развития региона и страны в целом и реальных перспектив развития оперативной обстановки в сфере борьбы с криминалом.

Что касается прогноза современной криминальной ситуации, то в ближайшей перспективе можно предполагать дальнейший рост общего количества регистрируемых преступлений.

Можно отметить, что экономическая преступность в целом развивается, трансформируется на фоне решения стратегических задач государства, с одной стороны – поддержка предпринимательства, тех, кто честно ведет свой бизнес в условиях санкций, создание рабочих мест, а с другой – защита от беловоротничковых преступников интересов государства.

Темпы роста коррупционной преступности на ближайшее время строятся на стратегических задачах, озвученных в Национальном плане по противодействию коррупции, – это усиление контроля за доходами госчиновников; активизация усилий по переводу в доход государства имущества коррупционеров; распространение всех антикоррупционных мероприятий на участников закупок (по крайней мере, заказчиков); выявление коррупционных нарушений на стадии бюджетного планирования. Вместе с тем, принятие большинства подобных мер на всех уровнях государственного управления в последующем уже позволит констатировать снижение уровня коррупции в данной (бюджетной) сфере. Мошенникам от биз-

неса и их пособникам, нечестным чиновникам придется отступить от известных преступных схем и, возможно, отказаться от своих корыстных побуждений на бюджетные средства.

Повышение активности ОВД по оздоровлению ситуации в экономике для повышения доверия к органам власти в целом должно строиться на том принципе, который озвучен руководством Администрации Президента РФ – это применение исключительно веских оснований в сомнении честности каждого чиновника. То есть не домыслы причастности чиновника к коррупционному нарушению, а неоспоримые и достоверные доказательства. Так, прокурорами пресекается порочная практика «раздувания» отчетности за счет регистрации дополнительных эпизодов уже выявленных преступлений.

В правоприменении место неотвратимости ответственности за должностные преступления занимает случайность, а нередко и предвзятость.

Нельзя не признать, что в зависимости от региона, где находится правоприменительный орган, по аналогичным фактам могут применяться прямо противоположные решения, в целом не противоречащие закону.

Реализация слишком широких норм уголовного закона о должностных преступлениях не может быть обеспечена ресурсами правоохранительных органов, например, наличие таких признаков, требующих доказанности, как корыстная или иная личная заинтересованность или оценочный признак существенного нарушения прав. Более того, полное применение таких широких норм вызвало бы крайне нежелательные последствия.

Прогноз банковской преступности можно строить на беспрецедентном количестве отзыва лицензий, за последнее время их лишилось около 250 финансовых организаций. Это должно привести к снижению уровня финансовых преступлений (например, отмывания денежных средств). Однако перетекание инвестиций, высвободившихся из банков, в микрофинансовые организации повышает уровень сделок микрофинансирования, при которых могут использоваться преступные схемы легализации преступных доходов, обналичивание.

Цифровая экономика ускорит трансформацию и модернизацию в различных отраслях промышленности и окажет огромное влияние на повседневную жизнь людей, в том числе на преступность.

Уже сейчас можно прогнозировать всплеск финансовых преступлений, совершаемых с использованием инноваций финансовых технологий (Финтех).

Взять, например, ограбления банков, когда-то широко распространенные в обществе. Мы видим, что количество физических ограблений банков снизилось по сравнению с предыдущим десятилетием. Эту тенденцию можно объяснить целым рядом важных явлений, в том числе совершенствованием систем физической защиты и управлением денежной наличностью, уменьшением использования наличных денег клиентов и более эффективным расследованием подобных преступлений правоохранительными органами. Тем не менее, есть основания полагать, что ограбление банка просто изменилось внешне – из налетчиков в масках преступники стали участниками сложных технических атак. С развитием технологий и сети Интернета электронные атаки на финансовые учреждения значительно возросли и стали обычным явлением.

С 2011 г. киберпреступность оценивается как одно из четырех наиболее распространенных экономических преступлений – это мошенничества с кредитными картами в режиме онлайн, хищения личных данных, несанкционированный доступ к учетным записям электронной почты. Специалистами прогнозируется рост киберпреступности, обусловленной расширением возможностей компьютерно-банковских технологий. В ближайшие годы практически все виды мафиозной деятельности будут опираться на цифровые структуры.

Киберпреступные группы в настоящее время хорошо организованы и работают, как и бизнес «стартап»-компании, их деятельность весьма гибкая и динамичная, они активно пользуются преимуществами быстро развивающихся финансовых услуг и технологий.

Нельзя недооценивать осведомленность преступников об уязвимости Финтеха. Так, у международной Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) есть опасения по поводу использования виртуальной валюты в преступных целях, учитывая ее слабые стороны. Среди них – отсутствие идентификации клиента. Одним из основных принципов программы профилактики финансовой преступности является четкая и полная идентификация клиента. Это делает виртуальную валюту идеальной платформой для злоумышленников, которые остаются анонимными при моментальном переводе средств на международном уровне.

Таким образом, в настоящих условиях широкого распространения интернет-технологий в сфере финансовой деятельности можно прогнозировать рост сетевой преступности, представляющей угрозу экономической безопасности потребителей, государства, общества и в особенности бизнесу.

Технологическая революция предполагает, что сами правоохранительные органы должны перестраивать свою работу с учетом новых технологий. Требуется самого пристального внимания работа с «большими данными». Так, например, аналитика BigData позволяет вычленивать из потока самой разнообразной информации необходимые точечные сведения для принятия решений в сфере обеспечения безопасности. С помощью технологий BigData возможно получать информацию о готовящихся терактах, отслеживать вспышки насилия и этнические конфликты, искать преступников с помощью анализа видео-потока с камер наблюдения.

Борьбе с преступностью в сфере финансовых технологий поможет использование этих самых технологий при предупреждении, выявлении и пресечении данных преступлений.

Понимание типологий финансовых преступлений, совершаемых с использованием интеллектуальных систем, будет способствовать более глубокому пониманию данной преступной деятельности, что позволит сосредоточиться на борьбе с наиболее опасными формами ее проявлений.

§ 3. Влияние криминальных угроз на развитие уголовной политики

Государственная политика сегодня нацелена на создание благоприятных условий для развития человека и страны в целом. Устойчивое социально-экономическое развитие страны является одним из важнейших стратегических национальных приоритетов, направлений обеспечения национальной безопасности.

Цели уголовной политики предполагают создание средствами уголовного закона и в результате его модернизации наиболее благоприятных условий для развития общества и государства, получение качественного текста уголовного закона, оптимизацию межотраслевых правовых связей, совершенствование технологии применения уголовного законодательства и иные меры по совершенствованию юридических механизмов и процедур.

Развитие уголовной политики должно строиться на достаточно достоверных прогнозных сведениях о будущей динамике криминальной ситуации в стране (регионе), о располагаемых ресурсах, о планах (направлениях) развития нормативной правовой базы, а также о процессах, теснейшим образом связанных с негативными явлениями.

При формировании уголовной политики следует использовать методики системного учета и анализа характера показателей

преступности; ее существенные взаимосвязи и взаимозависимости с параметрами криминологической безопасности; вариативность (альтернативность). Своевременное выявление (прогнозирование) опасных криминальных тенденций может обеспечить применение доступных мер по предупреждению возникновения новых ситуаций при реализации уголовной политики.

Субъекты уголовной политики детально оценивают достоверность сведений о будущем развитии мер по реализации уголовной политики, их ресурсах, учитывают изменения в законодательстве.

По мере реализации уголовной политики ее основные положения периодически корректируются. Это происходит по мере обновления информации о криминальной ситуации, уточнения данных прогноза преступности, осуществления расчета ресурсов.

Результаты анализа и прогноза криминальной ситуации обеспечивают разработку основных направлений уголовной политики. Одним из таких направлений является совершенствование правовых основ борьбы с преступностью, повышение качества уголовного закона.

В связи с этим уголовно-правовую ситуацию можно рассматривать как один из элементов криминальной ситуации и как информационно-аналитическую базу уголовной политики.

При квалификации соответствующих деяний правоприменительным органам следует особое внимание обращать на доказательства именно тех признаков состава преступления, которые служат основаниями (критериями) криминализации и отражают общественную опасность соответствующего вида криминальной деятельности. И здесь можно отметить, что в отдельных случаях признаки криминализации и криминообразующие признаки (т. е. те свойства деяния, как преступления, которые отличают его от иных правонарушений, и при отсутствии которых отсутствует и состав преступления) могут и не совпадать.

Поэтому, с точки зрения содержания процесса криминализации новых общественных отношений, можно выделить два ее этапа:

- 1) принятие решения о криминализации в связи с социальной обусловленностью (источником такого решения может выступить гражданская (общественная) инициатива либо инициатива будет исходить от органов государственной власти);

- 2) уголовное правотворчество – изменение либо принятие новых уголовных законов, создание соответствующего состава преступления.

Таким образом, анализ признаков криминализации новых видов опасного поведения позволил определить, что в качестве основного принципа первого этапа криминализации (решения) выступает социальная обусловленность конкретного опасного поведения лица,

основанная в свою очередь на признании данного поведения общественно опасным, и на исчерпании всех иных неуголовных мер регулирования или государственного принуждения. То есть возникает объективная необходимость уголовно-правовой охраны соответствующих общественных отношений.

Основными принципами криминализации должны выступить:

- социальная справедливость как выработка соответствия между общественной опасностью деяния и санкцией за его совершение. Известно, что принцип справедливости имеет два аспекта: справедливость самого уголовного закона и справедливость наказания. Наказание служит восстановлению социальной справедливости, которая заключается, прежде всего, в том, что она должна правильно отражать правосознание и мораль нашего общества. В подобном случае абсолютно невозможно говорить о каких-либо репрессиях (чрезмерности). Если уголовное наказание (репрессия) справедливо, то оценка чрезмерности по отношению к «справедливости» вообще не может быть допустима. Поэтому при назначении наказания по конкретному уголовному делу можно говорить не о чрезмерности, а об отсутствии справедливости, что всегда может быть устранено за счет соблюдения общих начал данного процесса. Нарушение принципа справедливости наказания в свою очередь является основанием отмены или изменения приговора (ст. 342 УПК РФ);
- правила законодательной техники (язык уголовного закона (уголовная текстология), согласование новеллы с положениями действующего законодательства и др.) как основания недопущения законодательных ошибок изменения или принятия новых уголовно-правовых норм.

Критериями криминализации выступают те характеристики противоправного поведения, которые являются основными показателями общественной опасности деяния. Правильная квалификация таких признаков, раскрытие в материалах уголовного дела связи между ними (отражающими конкретные факты преступного деяния) и общественной опасностью преступления, установленного уголовным законом, позволит не сомневаться в справедливости как наказуемости подобного деяния, так и выбора вида и размера наказания в каждом конкретном случае применения УК РФ.

Анализ и оценку уголовно-правовых санкций, например, в сфере экономики и финансов, следует строить на следующих принципах:

- устранимость негативных последствий экономических преступлений (достаточность/недостаточность регулятивного законодательства для устранения негативных последствий), одновременно это выступает критерием криминализации;

- распространенность в сфере экономики данных преступлений;
- устанавливаемость факта совершения экономического преступления (выявляемость/невыявляемость экономического преступления без специальных правоохранительных мер/мероприятий);
- отказ от излишних признаков составов экономических преступлений (криминогенно не специфичных для сферы экономики);
- комплексность (санкции УК РФ необходимо рассматривать с учетом административного и финансового (налогового) законодательства);
- системность (санкции всех статей гл. 22 УК РФ необходимо рассматривать в организационной совокупности, в системе).

Предметом рассмотрения уголовной политики в экономической сфере является теневая экономика как в отдельных отраслях хозяйствования, так и преступная деятельность отдельных экономических единиц, а инструментом коррекции такой деятельности в выгодном для общества и государства направлении выступает ряд организационно-правовых средств и методов.

Содержание уголовной политики в сфере экономики предполагает необходимость постановки целей и задач, определение средств, форм и методов борьбы с преступностью.

Усилия уголовной политики в экономической сфере должны быть направлены на защиту предпринимательской деятельности в целях развития нормальных процессов становления частной собственности и защиты активных лиц, которые работают в этой области.

Карательную направленность, по мнению ряда специалистов, имеет, например, инициатива Следственного комитета РФ по введению уголовной ответственности юридических лиц, и подобная новелла не только не приведет к существенному улучшению криминогенной обстановки в сфере хозяйствования и финансов, а лишь послужит еще одним инструментом рейдерского давления и коррупции.

Основной тезис карательной позиции состоит в том, что не столько «государство "кошмарит"» бизнес, сколько «бизнес "кошмарит" общество» и государство, и что весь современный бизнес вырос из преступных организаций советского периода.

Несмотря на позицию законодателя, что «надо преодолеть репрессивность советского кодекса, надо либерализовать, гуманизировать»¹, УК РФ 1996 г. получился гораздо более жесткий, гораздо репрессивней, причем общее ужесточение касается и сферы бизнеса.

¹ Организация предупреждения правонарушений в сфере экономики: учебник для бакалавров / В. И. Авдийский [и др.] ; под общ. ред. В. И. Авдийского, Ю. В. Трунцевского. М.: Юрайт, 2018. С. 26.

По мнению либерально настроенных реформаторов современной уголовной политики РФ, проповедующих бережное отношение к бизнесу, изменение сложившегося экономического правопорядка и практики применения уголовного закона, ограничивающего конституционно гарантированную свободу экономической деятельности и тормозящего экономическое развитие страны, не может быть достигнуто исключительно изменением текста уголовного закона и невозможно без изменения целей и содержания уголовной политики, что включало бы:

- отказ от укоренившейся практики уголовно-правового «управления» экономикой;
- отказ от использования уголовной юстиции в качестве инструмента передела собственности;
- отказ от чрезмерно репрессивного уклона уголовного законодательства и практики его применения;
- последовательное осуществление принципа экономии уголовной репрессии, в соответствии с которым уголовная ответственность должна наступать за те правонарушения, защита от которых невозможна средствами иных отраслей права, при этом меры уголовной ответственности не могут быть избыточными и жестокими, и они должны быть оптимальными и справедливыми;
- отказ от перевода гражданско-правовых отношений в уголовные, искусственной их криминализации, когда один из участников хозяйственного спора оказывается на скамье подсудимых;
- законодательное введение и осуществление на практике специальных дополнительных (сравнительно с действующими в отношении иных субъектов права) материально-правовых и процессуальных гарантий, вытекающих из особенностей предпринимательской деятельности и ограждающих предпринимателей от незаконного уголовного преследования, в том числе в целях передела собственности, и др.

Осуществление такой гуманизации уголовной политики России подразумевает прохождение следующих этапов:

- гуманизация уголовной политики, модернизация законодательства криминального цикла;
- коренное преобразование подходов в правоприменительной практике; экономическая амнистия как предпринимателей (лиц, осужденных по статьям, содержащимся в гл. 22 УК РФ), так и в последующем их капиталов.

В такой ситуации предполагаемой мерой, позволяющей существенно улучшить инвестиционный климат, предлагается проведение амнистии в отношении предпринимателей, поскольку:

– значительное число бизнесменов находится в местах лишения свободы по заказным делам, использованным как инструмент отъема собственности;

– многие предприниматели находятся в местах лишения свободы, отбывая наказание за деяния, не причинившие реального ущерба государству, обществу или гражданам, при отсутствии пострадавших – физических и юридических лиц;

– отказ изменить уголовную политику в отношении бизнеса будет означать, что государство пытается строить «рыночную экономику без предпринимателей».

Отказ изменить уголовную политику в отношении предпринимателей (в том числе путем их амнистии), по мнению либералов, фактически будет означать, что государство продолжает осуществлять заведомо неудачную попытку строить экономику, основанную на частной собственности, без предпринимателей, уделять особое место в сфере развития предпринимательства правоохранительным органам и судам.

Такой подход развития уголовной политики предполагает следующие политические и законодательные меры, относящиеся исключительно к деяниям, совершаемым субъектами, занятыми предпринимательской деятельностью и не применяющиеся ко всем деяниям, предусмотренным в гл. 22 УК РФ, по сути, не имеющие отношения к предпринимательской деятельности и представляющие собой преступления против порядка управления и иных охраняемых объектов (например, фальшивомонетничество, контрабанда, неуплата налогов):

– проведение амнистии предпринимателей;

– отказ от уголовной ответственности за деяния с формальными составами, не влекущие реального ущерба жизни, здоровью и имуществу;

– отказ от признания дохода, полученного в нарушение правил ведения экономической деятельности, криминообразующим или квалифицирующим признаком преступного деяния, приравненным к ущербу;

– отказ от квалифицирующего признака совершения преступлений группой лиц по предварительному сговору;

– включение в УПК РФ статьи о возбуждении уголовных дел по преступлениям в сфере предпринимательской деятельности, исключительно по заявлению потерпевшего;

– расширение в процессуальном законодательстве перечня оснований, исключающих участие судьи в рассмотрении дела, в том числе по мотивам, связанным с конфликтом его интересов и други-

ми фактическими обстоятельствами, указывающими на оказание влияния на судью, в том числе со стороны должностных лиц суда, прокуратуры, других правоохранительных органов;

- введение обязательной аудиозаписи судебных заседаний в целях расширения возможностей процессуального и социального контроля за правосудием и обеспечения эффективной проверки судебных постановлений;

- обеспечение права на судебное разбирательство с участием присяжных заседателей по всем делам о тяжких преступлениях, включая деяния, связанные с экономической деятельностью, а также усиление гарантий, препятствующих формированию необъективной коллегии присяжных и оказанию на них незаконного влияния; предоставление стороне защиты права присутствовать при отборе кандидатов в присяжные заседатели для вызова в судебное заседание по конкретному уголовному делу;

- нормативное закрепление права обвиняемого и защитника на допрос в суде свидетелей обвинения и на признание представляемых защитой материалов допустимыми доказательствами, которые могут быть отвергнуты только ввиду их доказанной недостоверности, а также запрет признавать допустимыми доказательствами данные на предварительном следствии показания обвиняемого без их подтверждения в суде и др.

Ущербность отдельных радикальных мер, особенно экономической амнистии, видится в первую очередь в том, что предполагаемая категория лиц, подпадающих под такой вид амнистии, не предприниматели в легальном значении такого статуса, а преступники, нарушившие нормы уголовного законодательства в сфере предпринимательства, т. е. лица, в целях достижения преступного результата (получения преступного дохода, причинения вреда и т. п. путем обмана, а не в рамках нормального хозяйственного риска) используют не только объективные противоречия (конфликты), заложенные регулятивным законодательством, но и существующие экономические механизмы (статус, сделки и пр.).

Следует сказать, что самый оптимальный путь развития видится в достижении баланса между карательным подходом и либеральностью.

Наиболее актуальным аспектом уголовной политики в настоящее время является вопрос о профилактическом воздействии на состояние преступности.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» устанавливает правовую и организационные основы системы про-

филактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Профилактика правонарушений в нашей стране рассматривается как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

По сути, реализовано давнее желание руководства страны в возобновлении успешно апробированной в 70-х гг. прошлого века и поддержанной многими развитыми государствами мира системы профилактики преступлений на государственном уровне.

Очень важно, что возрождается такая достаточно эффективная в индивидуальной профилактике мера, как объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, которая даст возможность более эффективно воздействовать на наиболее неподдающихся профилактическому воздействию правонарушителей.

Своевременно введены такие формы профилактического воздействия, как социальная адаптация, ресоциализация и социальная реабилитация, которые реализуют важнейшую функцию профилактики – оказание помощи правонарушителям. Это вселяет уверенность в том, что лица, вернувшиеся из мест лишения свободы, найдут с помощью субъектов профилактики свое достойное место в обществе, а те, кто находится в трудной жизненной ситуации, получают содействие в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощь в трудовом и бытовом устройстве. Лица, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью, обретут реальную возможность восстановить здоровье, а также утраченные социальные связи и функции. Немаловажное значение имеет и виктимологическая составляющая данного закона. Федеральным законом также определено, что необходимо оказывать помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, которая должна быть направлена на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам, осуществляемой в соответствии с законодательством РФ с их согласия в целях минимизации последствий право-

нарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений.

С точки зрения зрелости современной уголовной политики России, можно заключить, что, несмотря на возможные прогнозы ухудшения криминальной ситуации по отдельным направлениям, на современном этапе развития государственности такую криминальную ситуацию в нашей стране можно оценить как поддающуюся контролю, в том числе со стороны правоохранительных органов.

Современное состояние правового и ресурсного обеспечения реализации уголовной политики в части борьбы с преступностью позволяет разрабатывать меры упреждающего характера в отношении тяжких и особо тяжких преступлений, убийств, изнасилований, грабежей и разбойных нападений.

Совершенствование правоохранительной и профилактической деятельности правоохранительных органов по реализации уголовной политики должно основываться: а) на всестороннем анализе криминальной ситуации (преступности в целом и отдельных ее проявлениях, наиболее опасных криминальных угроз); б) на получении полного и объективного представления о состоянии преступности, причинах изменений в криминальной ситуации, выявлении наиболее устойчивых криминогенных тенденций и прогнозе.

Результаты анализа и прогноза криминальной ситуации обеспечивают разработку основных направлений уголовной политики. Одним из таких направлений является совершенствование правовых основ борьбы с преступностью, повышение качества законов, направленных на борьбу с преступностью. В связи с этим уголовно-правовую ситуацию можно рассматривать как один из элементов криминальной ситуации, информационно-аналитическую базу уголовной политики.

Наиболее актуальным аспектом уголовной политики остается профилактика правонарушений как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Глава XII

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ СИТУАЦИЯ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЮ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Понятие и содержание уголовно-правовой ситуации

Термин «уголовно-правовая ситуация» был введен в научный оборот основателями научного направления уголовной политики в Академии МВД СССР в 80–90 гг. XX столетия и до сих пор используется его последователями¹.

В самом общем виде уголовно-правовая ситуация представляет собой совокупность данных и оценок, характеризующих соответствие (несоответствие) отдельных уголовно-правовых норм действующего уголовного закона (УК РФ, 1996 г.) конкретным видам общественно опасных деяний, основаниям их криминализации и декриминализации, положениям Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам РФ, уголовного и иного законодательства РФ.

Имея в виду сложный комплексный характер уголовной политики, следует отметить, что в этом контексте уголовно-правовая ситуация, с одной стороны, может быть представлена как важное обстоятельство, оказывающее влияние на формирование уголовной политики, с другой стороны – может рассматриваться как один из составных элементов механизма реализации уголовной политики, требующий периодической коррекции (наряду с криминальной ситуацией).

Полагаем, что в совокупность данных, характеризующих уголовно-правовую ситуацию на всех уровнях (федеральном, реги-

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник: в 2-х ч. / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М.: Академия управления МВД России, 2014. Ч. 1. С. 104–105.

ональном и местного самоуправления), входят следующие сведения:

- о равновесии (балансе) между установленным уголовным законом кругом общественно опасных деяний (преступлений) и конкретным кругом фактически совершаемых видов общественно опасного поведения;

- о соответствии либо несоответствии действующих уголовно-правовых норм (запретов) принципам, нормам и институтам уголовного законодательства в целом, а также других отраслей права, включая международное;

- о наличии в действующем уголовном законе норм, оказывающих негативное влияние на процессы развития тех или иных общественных отношений и требующих в связи с этим коррекции, в том числе путем криминализации и декриминализации;

- о наличии в уголовном законе «нетехнологичных» по своему изложению или конструкции и поэтому плохо работающих или неработающих правовых норм;

- о соответствии (несоответствии) социальным ожиданиям населения и сотрудников правоохранительных органов видов и размеров наказаний в санкциях, установленных законодателем за конкретные виды преступлений;

- об отношении населения и сотрудников правоохранительных органов к уголовному закону и практике его применения. Речь в данном случае идет об оптимизации среды функционирования правоохранительных органов и формировании собственной позиции должностных лиц субъектов уголовной политики относительно уголовного закона и иных законодательных актов, направленных на борьбу с преступностью;

- о соответствии (несоответствии) правоприменительной практики целям, задачам и функциям уголовной политики, и в конечном итоге – об эффективности деятельности субъектов уголовной политики в борьбе с преступностью как в целом, так и по отдельным направлениям.

Таким образом, *уголовно-правовая ситуация* может быть определена как совокупность сведений и оценок, характеризующих соответствие либо несоответствие уголовно-правовых норм конкретным видам общественно опасного поведения, уголовному и иному законодательству, требованиям законодательной техники, задачам формирования уважительного отношения к закону и законопослушного поведения как со стороны граждан, так и сотрудников правоохранительных органов, а также соответствие (несоответствие) правоприменительной практики целям, задачам и принципам уго-

ловной политики, а в итоге – эффективность деятельности соответствующих субъектов при реализации задач уголовной политики.

Для оценки уголовно-правовой ситуации необходимо выявлять и формулировать так называемые проблемные ситуации и определять возможности их эффективного разрешения. Речь идет о группах факторов, сопоставление которых оказывает позитивное влияние на разработку научно обоснованных стратегических решений в сфере борьбы с преступностью, способствует повышению результативности воздействия на преступность в целом и на отдельные ее виды. В целях этого целесообразно проанализировать факторы, определяющие уголовно-правовую ситуацию. Можно выделить пять групп таких факторов¹.

1. Параметры преступности, которые сигнализируют о значительном ухудшении положения дел или указывают на реальную возможность такого ухудшения в ближайшие годы (например, существенный рост преступлений, связанных с проявлениями терроризма и экстремизма).

2. Характеристика фоновых явлений, тесно связанных с криминальной ситуацией и оказывающих существенное влияние на нее (например, состояние занятости населения, доля несовершеннолетних, не занятых учебой и не работающих, степень наркотизации населения, доля преступлений, совершенных в состоянии опьянения, показатели судимости и т. д.); данные о наличии и использовании имеющихся возможностей правового, организационного, информационно-аналитического и иного взаимодействия с соответствующими органами власти, в компетенцию которых входит воздействие на эти факторы.

3. Реальные возможности, которыми располагают органы внутренних дел (их подразделения) соответствующего уровня на конкретном направлении (участке) борьбы с преступностью, результативность их деятельности, измеряемая состоянием регистрации преступлений, уровнем латентности, уровнем рецидива, объемом возмещения вреда и т. д.

4. Состояние среды функционирования, которое характеризуется позицией населения по отношению к уголовному закону и деятельности правоохранительных органов, степенью его готовности поддерживать правоохранительную деятельность, уровнем профессионального правосознания должностных лиц субъектов реализации уголовной политики.

¹ Уголовная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел. Тезисы лекций по курсу / под ред. В. П. Ревина. М.: Академия управления МВД России, 1999. С. 17–18.

5. Государственно-политические задачи и требования, определяемые высшими органами государственной власти в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью, и выраженные в директивных документах, законодательных и иных нормативных правовых актах федерального и регионального уровня, закрепляющих эти требования как приоритетные и обязательные для субъектов реализации уголовной политики.

В то же время при оценке уголовно-правовой ситуации не следует отказываться и от информационных возможностей смежных отраслей юридической науки, в частности, от учета криминалистических показателей и от показателей деятельности уголовной юстиции, а также от анализа состояния и структуры (видов) административных правонарушений. Все отмеченные источники информации лишь дополняют друг друга.

Сопоставляя при оценке результатов деятельности по борьбе с преступностью за определенный период времени все группы обстоятельств, входящих в названный комплекс, руководитель органа внутренних дел получает возможность сформулировать, обосновать и предложить наиболее целесообразные долговременные (стратегические) и краткосрочные (тактические) решения по реализации уголовной политики в последующий период деятельности. При этом руководителям при постановке задач или принятии решений в данной сфере необходимо выявлять различные формы деформации цели и корректировать позицию подчиненных, особенно «сдвиг показателей на цель».

Уголовно-правовая оценка ситуации в стране в целом, в субъектах РФ и на уровнях местного самоуправления, независимо от специфики решения первоочередных задач по борьбе с отдельными видами преступлений, должна соотноситься с оценкой иных элементов уголовной политики (например с криминальной ситуацией, эффективностью специально-криминологического и уголовно-правового воздействия на преступность и др.), учитывать возможности не только уголовно-правовых, но и иных правовых средств, ресурсных, прежде всего кадровых возможностей, и только в этом случае она становится основой для внесения коррективов в обеспечение оптимального воздействия на преступность. От того, насколько правильно будет организована система отслеживания, мониторинг изменений в правоприменительной практике, насколько своевременно и полно необходимые меры будут реализованы в решениях субъектов уголовной политики, во многом зависит состояние криминальной и уголовно-правовой ситуации на территории обслуживания.

§ 2. Оценка современной уголовно-правовой ситуации и ее влияния на формирование и реализацию уголовной политики

При рассмотрении современной уголовно-правовой ситуации следует остановиться на некоторых важных проблемных вопросах оценки состояния и перспектив развития российского уголовного законодательства. При этом необходимо исходить из ряда факторов, носящих как объективный, так и субъективный характер. Среди них:

- влияние реальной криминальной ситуации, включающей и процессы возникновения новых видов общественно опасных деяний (не всегда признаваемых преступными, например, – донорство органов для трансплантации, рейдерство, новые виды мошенничества, операции с криптовалютой и т. п.);

- инерционность права, включая уголовное, поскольку по своей природе право относительно консервативно, не способно и не призвано регулировать (охранять) новые, еще не сложившиеся общественные отношения;

- сохраняющаяся пробельность уголовного закона;

- все нарастающая несистемность уголовного закона;

- явно проявляющаяся нестабильность уголовного закона;

- юридико-технические погрешности текста уголовного закона.

В результате действия этих и иных факторов в настоящее уголовное законодательство постоянно вносились и, полагаем, в дальнейшем будут вноситься изменения и дополнения. Анализ современной уголовно-правовой ситуации показывает, что процесс законотворчества в области уголовного законодательства характеризуется сочетанием криминализации и декриминализации деяний. На настоящий момент (на 15.01.2018) принято 212 федеральных законов, связанных с изменениями и дополнениями Уголовного кодекса РФ (1997 г. – 0, 1998 г. – 2, 1999 г. – 7, 2000 г. – 0, 2001 г. – 8, 2002 г. – 8, 2003 г. – 7, 2004 г. – 6, 2005 г. – 2, 2006 г. – 4, 2007 г. – 10, 2008 г. – 8, 2009 г. – 13, 2010 г. – 22, 2011 г. – 12, 2012 г. – 14, 2013 г. – 23, 2014 г. – 22, 2015 г. – 13, 2016 г. – 14, 2017 г. – 16). В этом динамическом ряду обращает на себя внимание, во-первых, неравномерность внесения изменений и дополнений в УК РФ по годам, во-вторых, возрастание интенсивности законодательной деятельности в период с 2009 г. по настоящее время.

Общее количество изменений, вытекающих из этого массива, уже не поддается точному учету. По приблизительным расчетам, их около трех тысяч. Из наиболее значимых следует отметить дополнение УК РФ 128 новыми статьями, в том числе: Общая часть – 12 статьями (53¹, 63¹, 72¹, 76¹, 76², 80¹, 82¹, 104¹, 104², 104³, 104⁴, 104⁵) и гла-

вами: 15¹ – «Конфискация имущества», 15² – «Судебный штраф»; Особенная часть – 116 статьями (110¹, 110², 116¹, 127¹, 127², 128¹, 138¹, 141¹, 142¹, 142², 145¹, 151¹, 151², 158¹, 159¹–159³, 159⁵, 159⁶, 170¹, 170², 171¹–171⁴, 172¹, 172², 173¹, 173², 174¹, 185¹–185⁶, 191¹, 193¹, 199¹–199⁴, 200¹–200³, 201¹, 204¹–204⁵, 205¹–205⁶, 212¹, 215¹–215⁴, 217¹, 217², 221¹, 223¹, 226¹, 228¹–228⁴, 229¹, 230¹, 230², 234¹, 235¹, 238¹, 240¹, 242¹, 242², 243¹–243³, 258¹, 263¹, 264¹, 267¹, 271¹, 274¹, 280¹, 282¹–282³, 283¹, 284¹, 285¹–285⁴, 286¹, 291¹, 291², 292¹, 298¹, 314¹, 322¹–322³, 325¹, 327¹, 327², 330¹, 330², 354¹, 361). Почти в половине статей Общей и Особенной части УК РФ были полностью либо существенно изменены редакции названий, диспозиций и (или) санкций.

На этом фоне весьма скромным выглядит процесс декриминализации, результатом которого является исключение за более чем пятнадцатилетний период существования УК РФ 1996 г. всего 14 статей: 3 (ст. 16, 52 и 77) – из Общей части – 11 (ст. 129, 130, 152, 159⁴, 173, 182, 188, 200, 265, 269 и 298) – из Особенной части. В результате общее количество статей УК РФ увеличилось на 128 и составляет 474 статьи, вместо 360 первоначальных, существовавших на момент принятия Уголовного кодекса (прирост составил 30 %, т. е. почти на треть). Вследствие этого имеет место преобладание процессов криминализации над декриминализацией (в соотношении 9 : 1), несмотря на декларируемую линию либерализации уголовной политики и, соответственно, уголовного законодательства, нарушены требования его системности и стабильности¹. И такая работа, в целом не способствующая сохранения весьма разбалансированной системности и улучшению качества уголовного закона, продолжается.

В целях предупреждения дальнейшего ухудшения ситуации, на наш взгляд, должны существовать и выполняться известные правила, относящиеся к процессу совершенствования законодательства². Среди них:

¹ По результатам статистического анализа федерального законодательства, 2003 г. стал для уголовного и уголовно-процессуального законодательства датой смены законодательной политики, выразившейся в приоритете политики изменений УК РФ и УПК РФ над частичными редакционными поправками и дополнениями. Рассчитанные по специальной методике периоды стабильности УК РФ снизились с 1,79 мес. – 54 дня (на 31.12.2010) до 1,24 месяца – 37 дней; коэффициент нестабильности за этот период возрос (ухудшился) и составил 1,45 раза. Хуже дела обстоят только с УПК РФ (1,64 раза) и Кодексом РФ об АП (1,8 раза). Подробнее см.: Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. М.: Гарант, 2017.

² Гришанин П. Ф., Мартыненко Н. Э., Цепелев В. Ф. Проблемы совершенствования уголовного законодательства // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России (юбилейный выпуск). М., 1999. С. 47–56.

- соответствие реальной криминальной ситуации;
- сопряженность с научно обоснованной концепцией уголовной политики;
- соответствие конституционным, общеправовым и отраслевым принципам, а также общепризнанным принципам и нормам международного права, федеральному законодательству;
- следование правилу «крайней необходимости» в законотворчестве – изменять и дополнять закон (норму) только тогда, когда без этого нельзя обойтись. Необходимо исключить так называемый «законодательный зуд», помня мысль Мишеля Монтеня о том, что следует «подумать, будет ли польза от изменения закона больше того зла, которое неизменно растревожишь предложениями о его изменении»¹;
- следование универсальному правилу «Не навреди», что означает внесение предложений об изменении уголовного закона только в максимально отработанном, практически идеальном для конкретных условий юрисдикционно-техническом виде;
- учет влияния изменений в уголовном законодательстве на уровень правосознания (а значит, и правового нигилизма) как населения, так и сотрудников правоохранительных органов, ибо постоянно меняющийся закон трудно не только знать, но и уважать.

С учетом сказанного полагаем, что включение этих и иных подобных позиций в Концепцию развития уголовного законодательства, создание так называемой «матрицы» его совершенствования будет служить надежной основой реализации уголовной политики России.

В связи с этим можно констатировать, что анализу и оценке уголовно-правовой ситуации правоохранительными органами и в частности органами внутренних дел уделяется определенное внимание. Созданы и функционируют организационно-аналитические (штабные) подразделения в центральном аппарате МВД России и территориальных органах, осуществляющих практическую реализацию уголовной политики на различных уровнях управления. Необходимо максимально использовать те возможности, которые имеются в МВД, ГУ МВД, УМВД, определять и формировать предпосылки совершенствования оценки уголовно-правовой ситуации на будущее, например путем внедрения в этот процесс мониторинга.

Такой мониторинг осуществляется в соответствии с требованиями Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и ежегодными планами мониторинга правоприменения в РФ, утвержденными распоря-

¹ Мишель Монтень. Опыты. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/MONTEN/monten1.txt> (дата обращения: 15.11.2017).

жениями Правительства РФ и приказами МВД России. Использование мониторинга позволяет значительно расширить систему методов информационного обеспечения уголовной политики, обеспечить большую полноту и достоверность информации, необходимой для оценки уголовно-правовой ситуации.

Как усматривается из общей характеристики содержания уголовно-правовой ситуации, ее оценка на основе результатов мониторинга правоприменения в сфере борьбы с преступностью предполагает анализ проблемы соотношения нормативно определенных видов преступного поведения и тех деяний, которые потенциально опасны, однако по ряду причин еще не нашли отражения в уголовном законе. В теории такие ситуации именуются пробелами права и представляют собой неурегулированные законом общественные отношения. Выявление подобных пробелов и побуждение законодателя к их устранению – важное направление оценки уголовно-правовой ситуации в контексте формирования уголовной политики.

Несомненный интерес представляет позиция А. Э. Жалинского, которая заключается в том, что процесс конкретизации уголовно-правовых норм (и в целом содержания уголовного закона) определяется их функциями, в числе которых следует выделить обозначающую, разграничительную и оценивающую. В конечном счете уголовное право определяет некоторые виды поведения как запретные, а ценности – как защищаемые; отграничивает запрет от дозволения; оценивает общественную опасность деяния, устанавливая уголовную ответственность за него. Осуществление этих функций объективно проявляется в существовании и изменении ряда свойств уголовно-правовых норм: а) соотносимость с явлениями внешнего мира, т. е. способность охватывать определенный круг видов поведения и ценностей; б) дифференцирующие; в) распределяющие; г) свойства однозначности, информативности нормы; д) гарантии законности реализации уголовно-правовых норм и т. д.¹

Продолжая тему оценки уголовно-правовой ситуации, необходимо отметить, что она включает также социально-правовую оценку реакции правонарушителя и иных лиц на уголовно-правовое воздействие. Через отслеживание такой реакции устанавливается обратная связь между уголовно-политическим воздействием со стороны государства и результатами деятельности по борьбе с преступностью.

Научные исследования дают основания полагать, что существуют определенные границы позитивного уголовно-правового воз-

¹ Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ: 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 320–323.

действия на преступность. За пределами этих границ при любом усилении репрессивного аппарата, ужесточении уголовной политики не следует ожидать значительных положительных результатов. Поэтому надо признать недопустимым отождествление причин ухудшения криминальной ситуации только с недостатками применения уголовно-правовых мер либо их недостаточностью.

Безусловно, оценку уголовно-правовой ситуации как элемента процессов формирования и реализации уголовной политики нельзя осуществлять в отрыве от определенных критериев эффективности уголовного законодательства и практики его применения. Так, результативность применения уголовного закона выражается в показателях того, насколько удалось организовать, стимулировать субъективный фактор на достижение конечных результатов совокупного действия уголовно-правовых норм, обеспечить реализацию целей, стоящих перед различными субъектами уголовной политики. Определение эффективности уголовно-правового воздействия на преступность и оценка уголовно-правовой ситуации предполагают сопоставление результатов деятельности правоохранительных органов (их активности и наступательности) с теми изменениями, которые происходят в преступности¹.

Сама по себе оценка уголовно-правовой ситуации не имела бы такого значения для формирования уголовной политики, если бы ее логическим продолжением не являлось уголовно-правовое прогнозирование и планирование. Именно прогнозирование дает возможность правильно определить цели, учесть и сбалансировать текущие задачи с ожидаемыми показателями перспективы, выделить главное, обозначить второстепенное, способствовать разработке механизма последовательного осуществления выработанных уголовно-политических решений. Следовательно, прогнозирование – это тот инструмент, который позволяет определить приоритеты уголовной политики. Результаты предвидения являются основой для научной экспертизы с выводами о том, какие проблемные ситуации потребуют использования уголовно-правовых средств для охраны общественных отношений.

При этом надо исходить из того, что планирование мер противодействия преступности, если оно основывается на достоверном прогнозе, может позитивно воздействовать на криминальную ситуацию, выступая, таким образом, в качестве одного из средств, с помо-

¹ Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник: в 2-х ч. / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М.: Академия управления МВД России, 2014. Ч. 1. С. 61–62.

щью которого осуществляется уголовная политика государства, базирующаяся на научно-обоснованной уголовно-правовой оценке. В рамках планирования предусматриваются и меры по совершенствованию уголовного законодательства и иные меры, напрямую связанные с развитием уголовно-правовой ситуации.

В качестве конкретных направлений, методов и приемов оценки уголовно-правовой ситуации целесообразно выделить следующие:

- анализ уголовного законодательства (с позиций достаточности, непротиворечивости, доступности для понимания как сотрудниками правоприменительных органов, так и населением);

- анализ состояния и возможностей обеспечения применения уголовного закона (наличие дополнительной, в частности ведомственной, нормативной правовой базы, наличие и достаточность информационных, методических, организационных, ресурсных и кадровых возможностей);

- анализ правоприменительной практики, ее результатов и эффективности, типичных и нетипичных ошибок, наличия преднамеренных отклонений от директивных целей и задач, законодательных установлений;

- анализ реакции населения на состояние уголовно-правового воздействия на преступность в целях формирования позиции сотрудничества и помощи, учет общественного мнения о направлениях совершенствования уголовного закона, практики его применения и деятельности субъектов уголовной политики¹.

Подводя итог сказанному, отметим, что вопросы оценки уголовно-правовой ситуации имеют огромное значение для формирования и реализации уголовной политики. Эта оценка позволяет, во-первых, сопоставить идею об уголовно-правовом регулировании общественных отношений с реальным состоянием уголовного законодательства, практики его применения, объемом, структурой, интенсивностью и распространенностью совершаемых преступлений. Во-вторых, на основе полученной информации определить круг правовых, организационных и иных средств основного и дополнительного воздействия на преступность, имеющихся в арсенале уголовной политики. В-третьих, прогнозировать дальнейшее развитие уголовного законодательства и иных законодательных актов, совершенствующих как структуру субъектов уголовной политики, так и их деятельность в целях оптимизации воздействия на преступность, и на этой основе планировать и реализовывать уголовно-политическое воздействие на преступность в условиях сложившейся криминальной ситуации.

¹ Там же. С. 63–64.

Рекомендуемая литература

Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. ООН; Нью-Йорк, 1992.

Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Т. М. Москалькова. М., 1998.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 90.

О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. (ч. I). Ст. 4159.

Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. (ч. I). Ст. 3851.

О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: федер. закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3554.

Национальная стратегия противодействия коррупции: указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

О Стратегии национальной безопасности: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1. (ч. II). Ст. 212.

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52. (ч. V). Ст. 7614.

О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах МВД России»: приказ МВД России от 12 сентября 2008 г. № 795.

Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации: приказ МВД России от 11 июня 2011 г. № 683.

Об утверждении Положения о Главном управлении по организации дознания: приказ МВД России от 25 июля 2011 г. № 725.

Об утверждении Положения о Следственном департаменте: приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 780.

Об утверждении Положения об организационно-аналитическом Департаменте: приказ МВД России от 27 июля 2011 г. № 727.

Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению общественного порядка: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849.

Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33.

Об организации научного обеспечения и применения положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России: приказ МВД России от 18 марта 2012 г. № 150.

Александров А. С., Александрова И. А. Современная уголовная политика обеспечения экономической безопасности путем противодействия преступности в сфере экономики. М., 2017.

Андреев А. Н., Коробов В. Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учеб. пособие. М., 2014. Ч. 2.

Алексеев С. С. Основы правовой политики в России: курс лекций. М., 1995.

Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Проблемы российской уголовной политики. М., 2014.

Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Л., 1986.

Бойко А. И. Уголовная политика. Ростов н/Д., 2008.

Бытко Ю. И. Справедливость и уголовная политика. М., 2017.

Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И. Советская уголовная политика и ее отражение в действующем законодательстве. М., 1979.

- Герцензон А. А.* Уголовное право и социология. М., 1970.
- Гришанин П. Ф.* Уголовная политика советского государства и уголовно-правовая социология. М., 1977.
- Гогель С. К.* Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией. СПб., 1910.
- Горшенков Г. Г.* Безопасность личности и государственное управление: учеб. пособ. Н. Новгород, 2006.
- Дагель П. С.* Проблемы советской уголовной политики. Владивосток, 1982.
- Жалинский А. Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ: 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
- Загородников Н. И.* Советская уголовная политика и деятельность органов внутренних дел. М., 1979.
- Коробеев А. И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987.
- Кондрат Н. Н.* Уголовная политика государства и нормативное правовое регулирование уголовно-процессуальных отношений. М., 2014.
- Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. М., 1978.
- Лопашенко Н. А.* Уголовная политика. М., 2009.
- Лунеев В. В.* Преступность XX в. Мировые региональные и российские тенденции. М., 2005.
- Малинин Ф. Н.* Роль общества в борьбе с преступностью. СПб., 1906.
- Матузов Н. И.* Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003.
- Мацкевич И. М.* Новая уголовная политика // Российский криминалогический взгляд. 2012. № 3. С. 168–181.
- Панченко П. Н.* Советская уголовная политика. Томск, 1988.
- Пионтковский А. А.* Марксизм и уголовное право. М., 1929.
- Скрыпник Н. А.* Уголовная политика советской власти. Харьков, 1924.
- Стручков Н. А.* Исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. Саратов, 1970.
- Трайнин А. Н.* Уголовное право РСФСР. Общая часть. М., 1929.
- Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М., 2003.
- Уголовная политика и ее реализация органами внутренних дел: учебник: в 2-х ч. / под ред. заслуженного юриста Рос. Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Л. И. Беляевой. М.: Академия управления МВД России, 2014.

Содержание

Введение	4
Глава I. Уголовная политика как учебная дисциплина.	8
Глава II. Уголовная политика как отрасль научных знаний	15
§ 1. Предмет и метод уголовной политики.	15
§ 2. Основные этапы развития учения об уголовной политике . .	19
Глава III. Уголовная политика: понятие и содержание.	29
§ 1. Понятие и основные черты уголовной политики	29
§ 2. Структура и формы уголовной политики.	35
§ 3. Основные направления уголовной политики	41
Глава IV. Принципы уголовной политики	46
§ 1. Понятие и значение принципов уголовной политики	46
§ 2. Принципы уголовной политики.	49
Глава V. Цели, средства и эффективность уголовной политики. . . .	58
§ 1. Цели и средства уголовной политики	58
§ 2. Эффективность уголовной политики	63
Глава VI. Масштабы уголовной политики	70
§ 1. Понятие масштаба уголовной политики	70
§ 2. Международная уголовная политика	72
§ 3. Межгосударственная уголовная политика	78
§ 4. Общефедеральная уголовная политика	81
§ 5. Региональная уголовная политика	82
§ 6. Локальная уголовная политика	84
Глава VII. Система субъектов уголовной политики Российской Федерации	87
§ 1. Понятие и виды субъектов уголовной политики	87
§ 2. Характеристика субъектов уголовной политики	88

Глава VIII. Современная концепция уголовной политики Российской Федерации	101
§ 1. Концептуальные положения российской уголовной политики.	101
§ 2. Основные направления развития российской уголовной политики в современных условиях	106
Глава IX. Реализация уголовной политики: понятие и содержание	116
§ 1. Понятия и формы реализации уголовной политики	116
§ 2. Субъекты реализации уголовной политики, их задачи и функции	119
§ 3. Органы внутренних дел в системе субъектов реализации уголовной политики.	122
Глава X. Информационно-аналитическое обеспечение уголовной политики.	132
§ 1. Понятие и цели информационно-аналитического обеспечения уголовной политики	132
§ 2. Содержание информационно-аналитического обеспечения уголовной политики органов внутренних дел.	137
§ 3. Основные направления совершенствования информационно-аналитического обеспечения уголовной политики.	141
Глава XI. Криминальная ситуация как предпосылка разработки уголовной политики	145
§ 1. Понятие, содержание и общая характеристика криминальной ситуации в России	145
§ 2. Факторы, влияющие на формирование криминальной ситуации, и ее прогноз	151
§ 3. Влияние криминальных угроз на развитие уголовной политики.	159
Глава XII. Уголовно-правовая ситуация и ее влияние на формирование и реализацию уголовной политики	168
§ 1. Понятие и содержание уголовно-правовой ситуации	168
§ 2. Оценка современной уголовно-правовой ситуации и ее влияния на формирование и реализацию уголовной политики.	172
Рекомендуемая литература	178

Для заметок

Учебное издание

Уголовная политика Российской Федерации

Часть I

Учебник

Редакторы: *А. А. Уварова, Д. В. Алентьев*

Верстка: *Д. А. Бурцев*

Подписано в печать 24.12.2018. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 10,2. Усл. печ. л. 10,7. Тираж 244 экз. Заказ № _____

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-906942-53-1



9 785906 942531