

УДК 343.9

ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА ТИТУШКИНА,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовной политики
ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России»

СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ

Актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена необходимостью реализации одного из принципов профилактики – принципа обеспечения системности и единства подходов при осуществлении профилактики – через выстраивание взаимосвязей между субъектами профилактической деятельности. Рассмотрены классификации субъектов профилактики в зависимости от видов осуществляемой деятельности и выполняемых функций, специализированные и неспециализированные субъекты. Также рассматривается система субъектов предупреждения преступлений исходя из положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», основанная на системе органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, рассмотрено правовое положение лиц, участвующих в профилактике правонарушений: граждан, общественных объединений и иных организаций, оказывающих помощь (содействие) субъектам профилактики. Обосновано предложение об отнесении общественных объединений правоохранительной направленности (в частности, добровольных народных дружин) к субъектам профилактики.

Уделяется внимание месту органов внутренних дел в системе предупреждения преступлений как одних из федеральных органов исполнительной власти. Отмечается, что в связи с невнесением до настоящего времени в Федеральный закон «О полиции» изменений невозможным является использование органами внутренних дел такой формы профилактического воздействия, как объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. В качестве вывода формулируется предложение о необходимости закрепления как самостоятельного вида, наряду с общей, и индивидуальной специальной профилактики.

Ключевые слова: предупреждение, профилактика, субъект предупреждения преступлений.

E. Y. Titushkina, Candidate of Juridical Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of the department of criminal policy of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia; e-mail: alenchik.64@mail.ru, tel.: 8 (499) 745-82-46.

System of Crime Prevention Subjects: Concept and Elements

The relevance of the problem considered in the article is due to the need to implement one of the principles of prevention - the principle of ensuring consistency and unity of approaches in the implementation of prevention, through building relationships between the subjects of preventive activities. Classifications of subjects of prevention depending on types of the carried-out activity and the performed functions, specialized and non-specialized subjects are considered. The article also discusses the system of subjects of crime prevention, based on the provisions of the Federal law "On the basics of crime prevention system in the Russian Federation", based on the system of public authorities and local self-government. In addition, the legal status of persons involved in the prevention of offenses: citizens, public associations and other organizations that provide assistance (assistance) to the subjects of prevention. It justifies the proposal for allocation of public associations.

Special attention is paid to the place of the internal Affairs bodies in the crime prevention system, as one of the Federal Executive bodies. It is noted that in connection with the failure to make changes to the Federal law "On the police", it is impossible to use by the internal Affairs bodies of such a form of preventive impact as the announcement of an official warning (warning) about the inadmissibility of actions that create conditions for the Commission of offenses, or the inadmissibility of the continuation of anti-social behavior. As a conclusion, a proposal is formulated on the need to consolidate as an independent species along with General and individual, special prevention.

Key words: prevention, prevention, subject of crime prevention.

Одним из принципов профилактики правонарушений, закрепленных в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской

Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ), является принцип обеспечения системности и единства подходов при осуществлении профилактики [9].

Очевидно, что для эффективного осуществления профилактической деятельности необходимо выстраивание именно системы субъектов, т. е. не просто определение органов, которые должны осуществлять соответствующую деятельность, а организация этой деятельности таким образом, чтобы они находились в отношениях и связях друг с другом, образовывали определенную целостность, единство, результатом которого будет достижение общей цели – эффективной профилактики преступлений.

Оставляя в стороне научную дискуссию о соотношении понятий «предупреждение» и «профилактика» как выходящую за рамки темы, отметим, что Федеральный закон № 182-ФЗ закрепил ряд важных положений, касающихся содержания профилактики правонарушений, системы субъектов профилактики, однако не подвел черту под научными спорами. Да и вряд ли это возможно, поскольку для науки не существует «закрытых тем», в том числе законодательно закрепленных положений. Одним из таких дискуссионных вопросов является вопрос о системе субъектов предупреждения преступлений, в частности месте органов внутренних дел в системе субъектов профилактики правонарушений.

Поскольку длительное время в России не существовало базового закона, регламентирующего построение и деятельность системы предупреждения преступлений, в науке были разработаны разные классификации субъектов предупреждения. Так, в зависимости от видов осуществляемой деятельности предлагалась трехзвенная структура. Первая группа: субъекты общесоциальной профилактики: федеральные, региональные и местные органы власти и управления, а также общественные формирования, не выполняющие непосредственные правоохранительные задачи. Вторая – субъекты специально-криминологической профилактики (государственные органы, выполняющие правоохранительные функции, государственно-общественные органы, выполняющие правоохранительные функции, а также частные и общественные структуры, содействующие выполнению правоохранительных задач). В третью группу предлагалось включить субъектов, осуществляющих индивидуальную профилактику, – сотрудников государственных правоохранительных органов, работников иных государственных учреждений и отдельных граждан. [2, с. 184–185].

Согласно позиции научных работников Академии управления МВД России субъекты правового

регулирования – федеральные и региональные органы законодательной власти; субъекты организации предупреждения преступления – федеральные и региональные органы исполнительной власти; межведомственные комиссии; субъекты непосредственного осуществления – правоохранительные органы; субъекты, принимающие участие в предупреждении преступлений в пределах компетенции, – органы местного самоуправления, органы и учреждения здравоохранения, образования, социальной защиты населения, предприятия, организации, учреждения независимо от форм собственности, общественные и религиозные организации, ассоциации и фонды, службы безопасности, частные детективные и охранные предприятия, общественные объединения правоохранительной направленности, отдельные граждане и их объединения, средства массовой информации [1, с. 124].

В ходе разработки проекта закона, который потом был принят под № 182-ФЗ, рассматривалась идея пойти по пути Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [8], т. е. закрепить именно субъектов профилактики и их функции. Однако в процессе работы было принято решение закрепить систему субъектов в обобщенном виде, отнеся к ним:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;
- 2) органы прокуратуры Российской Федерации;
- 3) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;
- 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) органы местного самоуправления.

Всем известно, какой серьезной критике подвергается Закон. Критикуют его много и небезосновательно. Еще после принятия его в первом чтении вышел отдельный номер журнала «Библиотека уголовного права и криминологии», посвященный его критическому анализу.

Но при всех недочетах и противоречиях, на наш взгляд, Закон важен и ценен, в том числе и таким «рамочным» установлением системы субъектов профилактики. Закрепив все федеральные органы исполнительной власти в качестве субъектов, законодатель тем самым избежал и чисто технической проблемы – необходимости изменения Закона в случае появления или ликвидации какого-либо органа (например, Росгвардия и ФМС) или даже в случае переименования суще-

ствующего органа. Например, такого изменения Закона № 120-ФЗ потребовало изменение названия «Центр временной изоляции несовершеннолетних» на «Центр временного содержания несовершеннолетних».

«Рамочность» закрепленной системы требует уяснения того, какие же конкретно органы относятся к каждой из названных групп.

К федеральным органам исполнительной власти относят органы государственной власти, осуществляющие исполнительные функции государственного управления. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к ним отнесены федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [6].

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что прокуратура Российской Федерации является единой централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России [5].

Следственный комитет Российской Федерации представляет собой федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного судопроизводства (Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» [7]).

Таким образом, законодательством и прокуратура, и Следственный комитет выведены за систему органов исполнительной власти, что объясняет их самостоятельное место в системе субъектов профилактики.

Систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют законодательный орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти, иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией или уставом субъекта РФ (например, высшее должностное лицо субъекта).

И наконец, к субъектам профилактики отнесены органы местного самоуправления как органы прямого осуществления власти народом.

Исходя из вышесказанного хотелось бы отметить, что право на существование имеет и классификация субъектов системы предупреждения преступлений, в основу которой можно положить место, которое занимает данный вид деятельности среди функций того или иного органа: субъекты специализированные и неспециализированные.

В первом случае это такие субъекты, для которых предупреждение выступает одной из основных или единственной функцией. Одним из основных субъектов является Совет Безопасности как орган, участвующий в разработке концепции уголовной политики, поскольку согласно ст. 4 Федерального закона № 390-ФЗ «О безопасности» «государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации» [3]. К ним следует отнести также Правительственную комиссию по профилактике правонарушений, которая является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений, а также все правоохранительные органы. На региональном уровне это, прежде всего, координационные совещания по обеспечению правопорядка.

К неспециализированным органам следовало бы отнести все органы и учреждения, имеющие возможность воздействовать хотя бы на одну причину или условие совершения преступлений. А ведь такими возможностями обладает каждый гражданин. Однако Федеральный закон № 182-ФЗ закрепил новую категорию участников профилактической деятельности, отнеся к ним граждан, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами. Таким образом, основным критерием отнесения данных лиц к лицам, участвующим в профилактике, а не к субъектам является то, что им предоставлено такое право, реализация которого отнесена на усмотрение лица.

Однако в связи с этим спорным представляется отнесение к лицам, участвующим в профилактике, всех общественных объединений. У нас имеются общественные объединения правоохранительной направленности, например до-

Однако в связи с этим спорным представляется отнесение к лицам, участвующим в профилактике, всех общественных объединений. У нас имеются общественные объединения правоохранительной направленности, например до-

бровольные народные дружины, для которых профилактика в широком смысле слова является именно тем, для чего они создаются. Вступая в такую организацию, гражданин принимает на себя обязанность действовать в соответствии с ее уставом. Поэтому логично было бы относить такие общественные объединения именно к субъектам профилактики.

В целом нельзя не признать, что такое закрепление системы субъектов, которое имеет место в действующем Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [9], верно определяет место любого из них, в том числе органов внутренних дел в этой системе. В той части, в какой органы внутренних дел, относящиеся к системе федеральных органов исполнительной власти, могут влиять на причины и условия совершения преступлений, осуществлять различные формы профилактического воздействия, такие как правовое просвещение, правовое информирование, профилактические беседы, профилактические учеты (кстати, впервые профилактические учеты на законодательном уровне были закреплены в Федеральном законе «О полиции» [4]), внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений, профилактический надзор. Такая форма, как объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, также могла бы использоваться органами внутренних дел, однако препятствием к этому является отсутствие правовой базы. В связи с чем представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон «О полиции» с последующим изданием приказа МВД России. Следует отметить, что Федеральный закон № 182-ФЗ впервые закрепил понятие специальных мер профилактики, содержание которых соответствует деятельности правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, а именно: мер административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений. В нескольких проектах Закона предлагалось закрепить понятие специальной профилактики – все основания для этого имеются. Есть специфика объекта воздействия, есть строго ограниченный законодателем круг субъектов, есть абсолютно специфические меры профилактики. Но в окон-

чательной редакции специальная профилактика оказалась несколько размыта, к сожалению, для органов внутренних дел, хотя именно она и определяет их место в системе субъектов профилактики. Органы внутренних дел достаточно ограничены в возможностях воздействия на причины и условия преступности, которые, как известно, имеются во всех сферах жизнедеятельности общества.

Список использованной литературы

1. Криминология. Общая часть [Текст] : курс лекций / под ред. В. Д. Малкова. – М. : Академия управления МВД России, 2009. – 300 с.
2. Криминология [Текст] : учебник / под ред. В. Н. Бурлакова, Н. М. Кропачева. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 2002. – 432 с.
3. О безопасности [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ] // СПС КонсультантПлюс.
4. О полиции [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ] // СПС КонсультантПлюс.
5. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1] // СПС КонсультантПлюс.
6. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : [Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314] // СПС КонсультантПлюс.
7. О Следственном комитете Российской Федерации [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ] // СПС КонсультантПлюс.
8. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ] // СПС КонсультантПлюс.
9. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс] : [Федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ] // СПС КонсультантПлюс.

References

1. *Kriminologiya. Obshhaya chast': kurs lektsij / pod red. V. D. Malkova* (Criminology. General part: a course of lectures), Moscow: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2009, 300 p.
2. *Kriminologiya: uchebnik / pod red. V. N. Burlakova, N. M. Kropacheva* (Criminology: textbook),

St. Petersburg: Sankt-Peterburgskij gosudarstvennyj universitet, 2002, 432 p.

3. Federal Law of the Russian Federation, December 28, 2010 No. 390-FZ, SPS Konsul'tantPlyus.

4. Federal Law of the Russian Federation, February 7, 2011 No. 3-FZ, SPS Konsul'tantPlyus.

5. Federal Law of the Russian Federation, January 17, 1992 No. 2202-1, SPS Konsul'tantPlyus.

6. Presidential Decree of the Russian Federation, March 9, 2004 No. 314, SPS Konsul'tantPlyus.

7. Federal Law of the Russian Federation, December 28, 2010 No. 403-FZ, SPS Konsul'tantPlyus.

8. Federal Law of the Russian Federation, January 24, 1999 No. 120-FZ, SPS Konsul'tantPlyus.

9. Federal Law of the Russian Federation, January 23, 2016 No. 182-FZ, SPS Konsul'tantPlyus.

