УДК 343.2:342.9:343.85

НАЗАРЕНКО Г.В.

Политика противодействия правонарушениям: концептуальные модели

В статье рассматриваются различные модели политики противодействия уголовно-правовым и административным правонарушениям.

Ключевые слова: концептуальные модели антикриминальной политики, война с преступностью, борьба с преступностью, компромисс с преступностью, контроль над преступностью, политика комбинированного воздействия на преступность.

Юридической теории и практике известны несколько моделей политико-правового противодействия преступности и другим правонарушениям. В качестве видов политики противодействия правонарушениям специалисты выделяют уголовно-правовую, пенитенциарную, криминологическую, административно-деликтную, судебную и другие направления правовой политики, а также различные модели политики: война с преступностью, борьба с преступностью, компромисс с преступностью, воздействие на преступность и контроль над ней[1].

Модель "война с преступностью" предполагает осуществление жесткой уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, пенитенциарной и административно-деликтной политики. В этой связи непримиримая репрессивная политика воспринимается обществом как проявление тоталитарных режимов[2]. Однако такое представление о политике противодействия правонарушениям не соответствует реальности, так как нормативное закрепление так называемых "военных мер" в истории нашей страны имеет в основном политико-идеологический характер. Так, в 1966 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июля 1966 г. была объявлена война хулиганству путем криминализации мелкого хулиганства, которое по своей сути является административным правонарушением. В результате произошел значительный прирост зарегистрированных преступлений за счет введения в Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. уголовно-наказуемого хулиганства с административной преюдицией, поскольку последнее в удельном весе преступности составило 25%. В мае 1985 г. стартовала антиалкогольная "военная кампания", которая по прогнозам аналитиков могла привести к снижению количества насильственных преступлений, совершенных в состоянии опьянения, и хулиганства. Однако в 1988 г. стало ясно, что данные меры не оказывают существенного влияния на состояние преступности. Более того, количество зарегистрированных преступлений увеличилось на 4% и возросла общественная опасность преступных деяний.

За тридцать лет войны с правонарушениями, то есть с 1961 по 1991 г., преступность в СССР увеличилась с 0,9 миллиона до 3,1 миллиона преступлений. В этой связи с 1991 г. неоднократно предпринимались попытки совершить "наступление" на организованную преступность: 4 февраля

1991 г. принят Указ Президента СССР "О мерах борьбы с наиболее опасными преступлениями и их организованными формами", 8 октября 1992 г. – Указ Президента РФ "О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с организованной преступностью", реализация которых велась по правилам военной политики. На двадцать тысяч человек возросли штаты сотрудников МВД, на восемь тысяч – штаты судей для рассмотрения уголовных дел; предусматривалась возможность внепроцессуального задержания подозреваемых лиц. Тем не менее большинство принятых мер в основном носило декларативный и показной характер, так как вместо войны с преступностью осуществлялись политические маневры.

Мировой опыт противодействия преступности показывает, что политика войны с правонарушениями имеет недолговременный характер, так как под воздействием исключительно жестких мер преступность начинает мутировать и набирать силу. В этой связи С.М. Иншаков справедливо отмечает, что "жесткость воздействия на преступность, не обеспеченная социальными реформами, рождает экстремизм"[3]. Политика войны с преступностью, как правило, объявляется в периоды нарушения законности, произвола сотрудников силовых структур, незаконного обогащения незначительной части функционеров за счет государственных ресурсов, роста коррупции и обнищания населения, всеобщего упадка нравственности, общественных идеалов и моральных ценностей. Вместе с тем полный отказ от модели "война с преступностью" и замена ее неолиберальной уголовно-правовой политикой, которая осуществляется в последние десятилетия, стратегически и тактически неоправданны, поскольку модель военных мер является целесообразной и эффективной при воздействии на отдельные формы преступности и виды преступлений, которые имеют высокую общественную опасность (коррупционные преступления, террористические акты, бандитизм, криминальный оборот наркотиков и т.п.).

Модель "борьба с преступностью" признана Организацией Объединенных Наций, но тем не менее не может оцениваться в терминологическом отношении как достаточно определенная и однозначная, так как ведущие отечественные криминологи отождествляют уголовную политику в целом с понятием "борьба с преступностью"[4]. Кроме того, указанное понятие применительно к деятельности правоохранительной системы в угоду политическим амбициям в начале 90-х годов было объявлено вульгарной идеей, несовместимой со шкалой либеральных ценностей[5].

Теоретический анализ модели "борьба с преступностью" показывает, что она используется для обоснования сложной системно-структурной деятельности, целью которой является наступательное воздействие на преступность и ее детерминанты без применения мер жесткого реагирования на правонарушения. При этом действующее законодательство выступает не в качестве формы исполнения общих политических директив, а как воплощение правовой политики, которая направлена на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка и тем самым мотивирует дифференцированное отношение к преступлениям и другим правонарушениям.

Модель компромисса с преступностью криминологи зачастую рассматривают как недопустимую политику сотрудничества с криминалитетом, в том числе как передачу части уголовно-политических функций его представителям[6]. Однако подобный подход к пониманию сущности компромисса, сотрудничества с криминалитетом неверен по существу, так как действующий Уголовный кодекс РФ содержит систему норм, предусматривающих сотрудничество граждан, совершивших преступления, с правоохранительными органами, а Закон "Об оперативно-розыскной деятельности" 1995 г. включает в себя несколько глав, регламентирующих взаимодействие сотрудников, осуществляющих оперативные функции, с гражданами, оказывающими содействие в борьбе с преступностью. Указанный нормативный акт

предусматривает возможность освобождения от уголовной ответственности лиц из числа членов преступных групп, совершивших противоправные деяния, в случае привлечения таких лиц к сотрудничеству с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Модель воздействия на преступность и контроля над ней в различных формах проявляется в рассмотренных концептуальных моделях антикриминальной политики, так как любая концепция противодействия правонарушениям предусматривает регистрацию правонарушений и последующую информационно-аналитическую деятельность, прогнозирование в сфере борьбы с правонарушениями, определение стратегии воздействия на преступность, составление соответствующих программ, противодействие правонарушениям, разработку и принятие федеральных законов, вносящих своевременные изменения и дополнения в действующее уголовное, уголовно-исполнительное, уголовно-процессуальное и административное законодательство в целях более эффективного воздействия на преступность и связанного с ней массива правонарушений, координацию антикриминальной деятельности правоохранительных органов, проведение научных исследований, направленных на выработку мер противодействия правонарушениям.

В настоящее время модель контроля над преступностью как инструмент воздействия на криминалитет является общепризнанной концептуальной моделью, особенно за рубежом. 12 октября 1984 г. в США принят "Закон о всестороннем контроле преступности", который значительно расширил правомочия правоохранительной системы и ее представителей по осуществлению превентивных мер, направленных на предупреждение и пресечение криминальных проявлений со стороны граждан. Однако правовые меры, предусматривающие усиленное воздействие на преступность, не обеспеченные системой иных социальных мер, вызвали волну криминализации: в 1984 г. в США зарегистрировано 11,8 млн. серьезных преступлений (по восьми основным показателям), в 1985 г. – 12,4 млн., в 1986 г. – 13,3 млн. и далее – по возрастающей, достигнув в 1991 г. 14,8 млн. преступлений[7]. В этой связи Джозеф Шели отмечает, что стратегия контроля преступности справедливо называется в США "стратегией поражения в правах", поскольку данная стратегия исходит из того, что большинство преступлений совершается лицами, которые по своей природе являются рецидивистами[8]. В России стратегия контроля рассматривается в тесной связи с политико-правовым режимом законности, а не с усиленным применением полицейских дубинок и назначением пожизненных сроков наказания, о чем свидетельствует принятие федеральных законов, направленных на усиление контроля за деятельностью представителей власти, выходящей за рамки служебных обязанностей.

Используемая в настоящее время модель воздействия на преступность и другие правонарушения имеет комбинированный характер. Для нее характерно сочетание признаков трех моделей уголовно-правовой политики с преобладанием умеренного противодействия преступности. В политико-правовой литературе указанная модель оценивается как проявление "радикального либерализма" в сфере борьбы с преступностью, породившего кризис современной российской уголовной политики. В результате либерализации уголовного законодательства и гуманизации правоприменительной практики в России происходит постоянный рост преступности: число регистрируемых преступлений с 1966 по 2005 г. увеличилось с 582,9 тыс. до 3,5 млн., то есть в шесть раз. По данным криминологов, усиливаются организованность, профессионализм, вооруженность и техническая оснащенность правонарушителей. При этом преступность приобретает все более дерзкие, изощренные и опасные формы[9]. В этой связи в качестве средства противодействия Государственной Думе предлагаются проекты федеральных законов, которые предусматривают предложения об усилении уголовной ответственность за незаконный оборот наркотических средств, за преступления террористической направленности и другие наиболее опасные преступления.

Противники ужесточения уголовной ответственности утверждают, что, во-первых, уголовно-правовая наука якобы не располагает реальными сведениями об общественной опасности того или иного противоправного деяния, во-вторых, при реализации уголовной политики не учитывается ресурсная стоимость предстоящих изменений уголовного законодательства и мнение общества о необходимости их финансирования, в-третьих, усиление наказания будто бы усугубляет социальные последствия преступности вместо обеспечения решения проблем борьбы с преступностью. Неэффективность политики противодействия преступности сторонники неолиберального подхода к уголовно-правовой политике объясняют тем, что при формулировании уголовной политики за исходные начала берутся недостоверные данные уголовно-правовой статистики, о чем свидетельствует сравнение российской статистики со статистикой США, где ежегодно регистрируется 13–13,5 млн. преступлений против 3–3,5 млн., регистрируемых в Российской Федерации[10]. Однако высокий уровень латентности и сверхлатентности преступности в России не является фактором, влияющим на неэффективность проводимой уголовно-правовой политики, так как латентная преступность хорошо изучена и при желании может быть учтена наряду с зарегистрированной преступностью при выработке государством уголовной политики.

На наш взгляд, неэффективность политики комбинированного воздействия на преступность связана с тем, что законодатель в 2003 г. исключил нижние пределы из санкций абсолютного большинства преступлений средней тяжести и части тяжких преступлений. В результате возник разрыв между нижним и верхним пределами санкций в 60 раз, что способствует росту коррупционных проявлений в судебной системе и фактической безнаказанности лиц, совершающих даже тяжкие преступления. Исключение из УК РФ конфискации имущества в качестве меры наказания привело к беспрецедентному росту коррупции и хищению бюджетных средств, так как штрафные и прочие санкции воспринимаются криминальными элементами как узаконенные откупы, к тому же составляющие незначительную часть денежных средств, добытых преступным путем. Обращает на себя внимание, что в УК РФ отсутствует статья об уголовной ответственности за хищение бюджетных средств. В этой связи средства массовой информации регулярно сообщают, что должностные лица привлекаются к ответственности не за хищение, а за превышение служебных полномочий и мошенничество в особо крупных размерах (свыше 1 млн. руб.), в то время как в уголовных делах фигурируют десятки и сотни миллионов рублей. Последующие изменения УК РФ расширили институт судебного усмотрения при назначении наказаний до границ судебного произвола: суду предоставлено право изменять категории преступлений, в том числе при совершении тяжких и особо тяжких преступлений. Не менее значимым фактором является исключение нижних санкций за совершение преступлений в сфере экономической деятельности, что свидетельствует о дальнейшей либерализации правовой политики. На фоне указанных изменений действующего УК РФ ужесточение уголовно-правовых мер в отношении педофилов и других лиц, склонных к совершению половых преступлений, выглядит как политическая акция, призванная отвлечь внимание населения от негативных факторов, которые порождает реализация модели комбинированного воздействия на преступность.

Рассмотренные особенности уголовно-правовой политики влекут за собой снижение доверия граждан к органам законодательной власти и неспособность правоохранительной системы эффективно противостоять преступности и связанным с ней массивом правонарушений. В этой ситуации создание новой концептуальной модели противодействия правонарушениям является наиболее актуальной проблемой правовой политики, направленной на преодоление кризиса российской уголовно-правовой политики.

[1] См.: Борьба с преступностью – вопрос национальной безопасности // Российская юстиция. 1995. № 7. С. 11; Аликперов Х.Д. Преступность и компромисс. Баку, 1999; Сабитов Р.А. Совершенствование уголовно-правового регулирования посткриминального поведения. Владивосток, 1991. С. 36–42.

[2] См.: Курицин В.М. Переход к НЭПу и революционная законность. М., 1972. С. 11–12.

[3] Иншаков С.М. Зарубежная криминология. М., 1997. С. 230.

[4] См.: Загородников Н.И. Советская уголовная политика. М., 1979. С. 3–12.

[5] См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 19.

[6] См.: Криминология: учебник / под ред. Б.В. Коробейникова. М. 1988. С.159–177.

[7] См.: UPL: http: //pravoznavec.com.ua/books/298/22944/31 (дата обращения 9.07.13).

[8] См.: Дж. Шелли. Криминология / Пер. с англ. СПб., 2003. С. 675.

[9] См.: Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.В. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006. С. 3–12.

[10] См., например: Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008. С. 8–24.