

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Русецкий О.В. – начальник отдела криминологической экспертизы проектов правовых актов и информационно-аналитического обеспечения криминологических исследований ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь», кандидат юридических наук

Распространение противоправного поведения оказывает дестабилизирующее воздействие на состояние всех социальных сфер, наносит значительный материальный и нравственный ущерб личности. В настоящее время эффективное предупреждение правонарушений является одной из самых важных задач государства, разрешение которых необходимо для устойчивого развития Республики Беларусь. В этой связи в системе мер борьбы с преступностью немаловажную роль играет превентивная деятельность государственных и общественных структур, результаты которой напрямую зависят не только от объема предпринимаемых мер, но и от уровня их научного обеспечения.

На протяжении развития общества тезис о неэффективности сдерживания противоправного поведения исключительно посредством применения различных форм и видов возмездия (наказания) получил свое практическое подтверждение. Известный философ Ш. Монтескье отмечал, что «хороший законодатель не столько заботится о наказании за преступление, сколько о предупреждении преступлений: он старается не столько карать, сколько улучшать нравы» [1].

В современной криминологии вопросам профилактики правонарушений уделяется большое внимание. Разработаны и продолжают разрабатываться различные теоретические концепции предупредительной деятельности, содержание которых зависит от положенной в основу методологии, выводов исследователей о генезисе социальных отклонений, причинах и условиях их развития.

Преступное и другое девиантное поведение как одна из форм со-

циальной активности давно является объектом исследований разных наук: криминологии, социологии, психологии, педагогики, философии и др., рассматривающих его под своим углом зрения с использованием как общетеоретических, так и специфических методологических подходов.

Впервые преступность стала предметом криминологического анализа в начале XIX века в работах А. Герри, А. Ж. Кетле. На основе изучения демографической и уголовной статистики были сделаны выводы о том, что преступность как социальное явление подчиняется статистическим закономерностям и ее существование обусловлено не биологическими или природными, а социальными явлениями и процессами. А.Ж. Кетле проанализировал влияние на преступность возраста, пола, профессии, образования, климата и других условий, которые он дифференцировал на природные, социальные, культурные и другие исходя из видения необходимости причинной связи между различными по своей сущности явлениями [2].

Впоследствии в мировой криминологии сложились и получили развитие различные теоретико-методологические подходы к исследованию социальных девиаций. Взгляды исследователей на природу девиантного поведения характеризовались выделением сущностных особенностей данного явления, свойственных для той или иной исходной методологии. В настоящее время предпринято множество попыток классификации данных подходов. Н. Смелзер в качестве наиболее типичных, объясняющих природу девиации, выделяет биологические, психологические, культурологические, экономические, стигматизационные, конфликтологические, синтезированные концепции, концепции социальной дезорганизации и аномии. Биологические концепции (Ламброзо, Шелдон, Фрейд) связывают девиации с генетической заданностью поведения личности и даже с определенным строением тела; экономические и конфликтологические (Дюркгейм, Шоу, Маккэй, Мертон) – исключительно с состоянием общественных отношений; культурологические и стигматизационные (Селлин, Миллер, Саттерленд, Беккер) – с состоянием культуры общества и т.д. [3].

В современной отечественной криминологии наиболее развернутый и структурированный по направлениям теоретических исследований анализ развития взглядов на природу девиантного поведения предложен Я.И. Гилинским, по мнению которого их абсолютно четкая классификация невозможна, ввиду пересечения содержательных положений концептуальных подходов, интегративности современных теорий [4]. Несмотря на данные обстоятельства, исследователи выделяют новые основания разграничения различных представлений о природе девиантности. По мнению Т.В. Шипуновой, при рассмотрении этиологических теорий девиантного поведения следует различать

два подхода или два направления в разработке этой проблематики. Первый подход связан с рассмотрением причин преступности и девиантности как совокупности всех преступлений или девиаций. Вторым ориентирован на поиск детерминант отдельных актов отклоняющегося поведения. В свою очередь, в рамках первого подхода теории девиантности делятся на четыре группы в зависимости от того, какие внешние обстоятельства они рассматривают в качестве основной детерминанты этого феномена. Среди них Т.В. Шипунова называет следующие: 1) причина девиантности заключается в неоднородности и изменчивости нормативно-ценностной системы общества (теория субкультур, социально-психологический вариант теории контроля, теория аномии Э. Дюркгейма и близкие к ним концептуальные воззрения); 2) общей причиной девиантности является дестабилизация общества (теория дестабилизации В. Реклесса, теория социальных связей, теория социальной дезорганизации, социологический вариант теории контроля и некоторые другие концепции); 3) причиной девиантности является стигматизация (концепции «драматизации зла» Ф. Танненбаума, «социальной идентичности» И. Гофмана, «вторичной девиации» Э. Лемерта, «этикетирования» Г. Беккера); 4) глобальной причиной девиантности и преступности является социальное неравенство и стратификация общества (марксистская теория и ее различные вариации: теория конфликта властей, теория неравных возможностей, теория конфликта социальных групп, теория аномии в разработке Р. Мертона, а также теории экономической депрессии, экономической экспансии и их смягченные варианты) [5].

В многообразии теоретических подходов к пониманию явлений девиантности (преступности и др.) прослеживается расхождение мнений авторов в степени приверженности к социальным и биологическим источникам девиантного поведения. По мнению В.С. Овчинского, за более чем вековой период криминологи разных школ и направлений не пришли и, пожалуй, не могли прийти в вопросе о соотношении социального и биологического в преступном поведении к консенсусу [6]. Вопросы приоритета в формировании человеческого поведения личностных (биологических и психологических) факторов, в немалой степени обусловленных наследственностью, либо социальных, являющихся продуктом окружающей индивида действительности, являются наиболее дискуссионными не только в криминологии, но и в других социальных науках. Примирительную позицию занимают ученые, отдающие должное как социальным, так и личностным источникам социальных отклонений. Как отмечает американский психолог Дэвид Шэффер, поведение на 100 % обусловлено наследственностью и на 100% – окружающей средой, так как два эти ряда факторов, судя по всему, неразрывно связаны друг с другом [7]. По мнению другого

американского психолога – Дэвида Майерса, с момента зачатия и до зрелого возраста мы являемся продуктом бурного взаимодействия нашей генетической предрасположенности с окружающей средой [8]. Такие позиции, в криминологической интерпретации предполагающие объединенное действие социальных и личностных начал в процессе формирования преступного и другого девиантного поведения, как представляется, являются наиболее близкими к объяснению механизмов социальных отклонений.

По оценкам ряда ученых, проблемы современных исследований таких форм девиантного поведения, как преступность, потребление наркотиков, пьянство, проституция и др., возникают в том числе при попытках рассматривать их как относительно самостоятельные явления, со своими специфическими причинами и закономерностями [9, с. 53; 10]. Изучая генезис этих сложных социальных явлений, нельзя абстрагироваться от множества социальных и личностных обстоятельств и процессов, находящихся в непрерывном взаимодействии и развитии.

Детерминационный подход, который основывается на широкой философской трактовке принципа детерминизма как всеобщей формы взаимосвязи, взаимовлияния и взаимодействия всех явлений природного и социального мира, позволяет в значительной мере интеграционно-междисциплинарное видение природы социальных девиаций. В данном ракурсе противоправное поведение рассматривается как сложное социально-деструктивное явление, в значительной степени обусловленное множеством социальных и личностных факторов, причин и условий, способных непосредственно или опосредованно влиять на мотивацию и совершение правонарушений. В их роли выступают психологические и физиологические особенности индивидуумов, негативные процессы, явления, события и факты социальной среды, в том числе обусловленные проблемным (конфликтным) характером взаимодействия личности правонарушителя и его социального окружения. Предупреждение правонарушений соответственно представляет собой деятельность, направленную как на выявление, нейтрализацию и устранение факторов, причин и условий противоправного поведения, так и на создание необходимых условий для законопослушного поведения граждан, социальной реинтеграции правонарушителей. Целью профилактики правонарушений является сокращение количества и позитивное изменение структуры девиаций.

На современном этапе развития юридической мысли различают три основных уровня превенции:

– первичная превенция (*primary prevention*) – воздействие на среду, экологию, экономические, социальные, политические условия жизни в целях их улучшения, гармонизации;

– вторичная превенция (*secondary prevention*) – обеспечение мер безопасности, воздействие на «группы риска», устранение обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;

– третичная превенция (*tertiary prevention*) – «индивидуальная профилактика» [11, с. 150].

Эффективность организованной на практике системы профилактики правонарушений напрямую зависит от комплексной и сбалансированной реализации мер по всем указанным выше направлениям работы.

В связи с этим необходимо рассмотрение профилактики правонарушений как продолжающейся и развивающейся социальной деятельности, в обязательном порядке включающей мониторинг детерминант (факторов, причин и условий) и реализацию на этой основе скоординированных, теоретически обоснованных и целенаправленных мер. Необходимым условием качества предупредительной деятельности является ее системный характер. Меры по устранению (снижению деструктивного действия) причин и условий противоправного поведения должны быть комплексны, структурированы по направлениям, четко организованы.

Организация системной предупредительной деятельности должна удовлетворять ряду условий (требований), зафиксированных в Законе Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (далее – Закон о профилактике правонарушений) в качестве принципов осуществления данной деятельности. В их числе следующие.

1. Плановость. Важным элементом организации профилактики правонарушений является планирование, последовательно включающее анализ криминогенной обстановки, ее прогноз, учет имеющихся сил и средств, определение приоритетных направлений деятельности, постановку конкретных задач на планируемый период, а также комплекс мероприятий, необходимых для их разрешения. Планирование обеспечивает системный характер предупредительной работы, позволяет изначально согласовать (сбалансировать) меры социально-экономического, криминологического, правоприменительного, виктимологического, социально-реабилитационного характера, обеспечить их надлежащее организационное, информационное, правовое и иное сопровождение.

В соответствии со статьей 11 Закона о профилактике правонарушений местными исполнительными и распорядительными органами областного и базового территориальных уровней ежегодно разрабатываются и утверждаются региональные комплексные программы по профилактике правонарушений. Подготовка и принятие указанных программ предполагают четкое определение цели и формирование задач планируемой работы на основе анализа состояния и динамики правонарушений, особенностей изменения их характеристик на тер-

ритории региона. Важным условием является создание механизма функционирования и управления планом (кадровое, ресурсное, информационно-аналитическое и иное обеспечение).

2. Системность. Система профилактики правонарушений включает следующие взаимодействующие подсистемы (структурные элементы):

- социальная (общесоциальная) профилактика – деятельность, направленная на создание социальных условий для формирования мотивации социально-позитивного и правопослушного образа жизни, устойчивое экономическое, политическое, социальное и культурное развитие граждан и особенно несовершеннолетних и молодежи, обеспечение материального, социального и духовно-нравственного благополучия населения;

- криминологическая (специальная) профилактика – деятельность, направленная на непосредственное выявление, предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений, выявление и устранение социальных, личностных и других факторов, причин и условий, их детерминирующих, выявление, учет и превентивный социально-правовой контроль преступников, других правонарушителей и лиц из групп риска, склонных к совершению правонарушений;

- правоприменительная профилактика – уголовно-правовая и административно-правовая правоприменительная деятельность, связанная с реализацией ответственности за правонарушения и направленная на исправление правонарушителей, которая оказывает общепредупредительное социальное и психологическое воздействие на население (общая превенция), а также специальное предупредительное воздействие на привлеченных к ответственности лиц (специальная превенция), способствуя восстановлению социальной справедливости и обеспечивая возмещение причиненного правонарушениями материального и морального вреда;

- виктимологическая профилактика – деятельность в отношении потенциальных жертв правонарушений с целью формирования механизмов, препятствующих совершению в отношении них противоправных действий, направленная на выявление, нейтрализацию и устранение всех социальных, личностных и других факторов, причин и условий подобной виктимизации, на защиту прав жертв правонарушений и на виктимологическое просвещение населения;

- социально-реабилитационная профилактика – деятельность, направленная на диагностику и социальную реабилитацию правонарушителей, лиц из групп риска совершения правонарушений, а также жертв преступлений.

Построение на практике эффективной системы профилактики требует организационного обеспечения комплексной и сбалансированной реализации мер по всем данным направлениям, более детально

структурированным выше.

3. Ответственность должностных лиц субъектов профилактики правонарушений, иных организаций за нарушение законодательства Республики Беларусь в области профилактики правонарушений. Оценка надлежащего (качественного) выполнения функциональных полномочий субъектов профилактики, указанных в Законе о профилактике правонарушений, а также положений государственных и региональных программ, связанных с профилактикой правонарушений, является неотъемлемым элементом контроля за деятельностью субъектов профилактики правонарушений. Данный контроль в соответствии со статьей 35 Закона о профилактике правонарушений осуществляют вышестоящие государственные органы (организации) и должностные лица.

4. Индивидуальный подход к профилактируемым лицам. Наравне с социальными факторами в мотивации противоправного поведения значимую роль играют личностные (психические, физиологические) причины, конкретные жизненные обстоятельства, как правило, неодинаковые для различных лиц. Соблюдение данного условия предполагает недопущение формализма при осуществлении индивидуальной предупредительной работы.

5. Скоординированность действий и оперативное взаимодействие субъектов профилактики. В соответствии с Законом о профилактике правонарушений координация деятельности по профилактике правонарушений возложена на координационные совещания по борьбе с преступностью и коррупцией, возглавляемые прокурором. Это предполагает обеспечение со стороны прокуратуры согласования действий субъектов профилактики правонарушений по своевременной выработке и реализации диктуемых криминальной ситуацией предупредительных мер. Более полная информация о реализации указанной функции прокуратуры представлена ниже.

Координация профилактики правонарушений представляет собой организационно-распорядительную деятельность по управлению процессом реализации предусмотренных законодательством предупредительных функций, выработке и организации осуществления дополнительных (экстренных) мер профилактики правонарушений, адекватному распределению потенциала субъектов профилактики. Полноценная координация должна осуществляться на основании мониторинга криминальной ситуации, реализуемых мероприятий предупреждения правонарушений, результатов надзорной деятельности посредством системного планирования совместной работы государственных и общественных структур, обеспечения их взаимодействия в процессе выполнения поставленных задач, оптимального распределения затрачиваемых ресурсов, контроля за полнотой, качеством и ре-

зультатами выполнения координационных решений.

Законом о профилактике правонарушений осуществление координации в области профилактики правонарушений отнесено к компетенции координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией, действующих в порядке, определяемом Указом Президента Республики Беларусь от 17.12.2007 № 644 «Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией» (далее – Положение о координационном совещании). Данным нормативным правовым актом предусмотрена многоуровневая система коллегиальных органов координации, возглавляемых прокурорами соответствующего уровня. Межведомственный состав координационных совещаний позволяет в значительной мере удовлетворить указанные выше критерии их полноценной деятельности, обеспечить реализацию нормы об обязательности их решений.

В то же время основной проблемой существующей системы координации является недостаточная эффективность координационных совещаний, в значительной степени обусловленная формальным характером заседаний, неподготовленностью их организации и проведения.

В связи с этим важной задачей прокуратуры в настоящее время является оптимизация функционирования системы координации профилактики правонарушений в Республике Беларусь.

Деятельность по реализации координирующей функции следует планировать и организовывать принимая во внимание следующие основные рекомендации:

- осуществление координационных полномочий прокуратуры должно способствовать своевременной выработке диктуемых криминальной ситуацией мер и реализации согласованных предупредительных действий субъектов профилактики правонарушений;

- ключевыми формами реализации указанных задач являются координационные совещания и временные комиссии (рабочие группы). В состав координационных совещаний рекомендуется включать представителей всех субъектов профилактики правонарушений. В целях повышения эффективности профилактики отдельных видов преступности (преступности несовершеннолетних, организованной преступности, коррупционной преступности, рецидивной преступности и т.д.) либо для решения конкретных вопросов, связанных с профилактикой правонарушений, практиковать создание рабочих групп, действующих на долговременной основе;

- тематику координационных совещаний прокуроры должны определять с учетом складывающейся криминальной ситуации, а также результатов прокурорско-надзорной деятельности в регионе. Вопросы, включаемые в план работы координационного совещания, должны носить системный и своевременный характер, быть актуаль-

ными и значимыми в масштабах региона;

– на координационных совещаниях в обязательном порядке должны заслушиваться отчеты об исполнении решений предыдущих координационных совещаний и даваться принципиальная оценка качества и эффективности проведенной работы;

– решения координационного совещания должны содержать конкретные поручения субъектам профилактики правонарушений, включать порядок их взаимодействия при решении совместных задач, сроки исполнения и ожидаемые результаты. Прокурорам необходимо постоянно проверять и анализировать эффективность реализации намеченных координационными совещаниями долгосрочных мер и при необходимости корректировать организацию их выполнения.

В целях эффективной реализации любой деятельности необходимо ее стратегическое планирование. В соответствии со статьей 11 Закона о профилактике правонарушений субъекты профилактики правонарушений утверждают региональные программы по борьбе с преступностью. Их подготовка предполагает четкое определение цели и формирование задач планируемой работы на основе анализа состояния правопорядка на территории региона, выявления особенностей изменения основных характеристик криминальной ситуации, а также создание механизма функционирования и управления (кадровое, ресурсное, информационно-аналитическое и иное обеспечение). Соответствующие координационные совещания по борьбе с преступностью и коррупцией согласовывают региональные комплексные программы по профилактике правонарушений перед их утверждением местными исполнительными и распорядительными органами областного и базового территориальных уровней, а также контролируют реализацию предусмотренных в них профилактических мероприятий.

Важнейшим условием организации эффективной предупредительной деятельности является надлежащее осуществление надзора за точным и единообразным исполнением законодательства Республики Беларусь в области профилактики правонарушений.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» задачами органов прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов. Реализуются эти задачи посредством осуществления надзора за точным и единообразным исполнением законодательства.

Профилактика правонарушений является деятельностью, непосредственно связанной с разрешением указанных задач, что определяет важную роль органов прокуратуры в обеспечении ее эффективно-

сти, предопределяет предупредительную деятельность в качестве неотъемлемой составляющей повседневной работы каждого прокурорского работника.

Вместе с тем прокуратура не должна выполнять функции иных субъектов профилактики. Ее основной задачей является обеспечение надлежащего (эффективного) исполнения законодательства в сфере профилактики правонарушений. Работа с другими субъектами профилактики должна преследовать цель не только выявить факты формализма и иные нарушения, но и обеспечить высокий уровень и качество осуществляемой ими деятельности. Это возможно, учитывая потенциал органов прокуратуры, включающий, в том числе информированность сотрудников (о криминальной ситуации, о работе субъектов профилактики), криминологические знания о детерминации правонарушений (имеющиеся далеко не у всех субъектов профилактики), а также наличие спектра надзорных полномочий и актов прокурорского реагирования.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что анализ современных теоретических подходов и практики борьбы с преступностью свидетельствует о наличии мировой тенденции перехода от административно-карательных мер к программам комплексной социальной и индивидуальной профилактики, социальной реабилитации и коррекции поведения правонарушителей и лиц из групп криминального риска, а также оказанию им всесторонней экономической, социокультурной, медико-психологической, психолого-педагогической и социально-правовой помощи и поддержки. В современной антикриминальной политике Республики Беларусь прослеживается соответствие данной тенденции, выражающееся в активизации мер правового и организационного характера, направленных на придание профилактике правонарушений системного, предметно-целевого, дифференцированного и индивидуального характера.

Литература

1. Гилинский, Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». – 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. – 528 с.
2. Иншаков, С.М. Зарубежная криминология: учеб. пособие / С.М. Иншаков. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. – 383 с.
3. Смелзер, Н. Социология: пер. с англ. / Н. Смелзер. – М.: Феникс, 1994. – 688 с.
4. Гилинский, Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других отклонений / Я.И. Гилинский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова: Юрид. центр Пресс, 2007. – 528 с.
5. Шипунова, Т.В. Критический анализ причинных теорий девиантности / Т.В. Шипунова // Проблемы теоретической социологии: межвуз. сб. / С.-Петербург. гос. ун-т; отв. ред. А.О. Бороноев. – СПб., 2000. – Вып. 3. – С. 220–222.
6. Овчинский, В.С. Криминология и биотехнологии / В.С. Овчинский // Журн. рос. права. – 2005. – № 1. – С. 82–97.

7. Шэффер, Д. Дети и подростки: психология развития : пер. с англ. / Д. Шэффер. – 6-е изд. – СПб.: Питер, 2003. – 973 с.
8. Майерс, Д. Психология: пер. с англ. / Д. Майерс; под общ. ред. В.Я. Янчука. – 5-е изд. – Минск: Попурри, 2001. – 847 с.
9. Гилинский, Я.И. Социология девиантного поведения и социального контроля / Я.И. Гилинский // Социология в России / Ин-т социологии РАН; под ред.
10. В.А. Ядова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1998. – С. 587–609.
11. Гилинский, Я.И. Социология девиантного поведения как социологическая теория / Я.И. Гилинский // Социол. исслед. – 1991. – № 4. – С. 72–78.
12. Гилинский, Я.И. Социальная патология в современной цивилизации / Я.И. Гилинский // Девиантность, преступность, социальный контроль. Избранные статьи. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 322 с.