

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра уголовного права и криминологии

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

Методические рекомендации

*Рекомендовано
научно-методическим советом университета для студентов,
обучающихся по направлению Юриспруденция*

Ярославль
ЯрГУ
2013

УДК 343(072)
ББК Х628я73
А43

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2013 года.*

Рецензент
кафедра уголовного права и криминологии
ЯрГУ им. П. Г. Демидова

Составитель
канд. юрид. наук, доцент С. Д. Бражник

Актуальные проблемы уголовной политики: метод. рекомендации / сост. С. Д. Бражник; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2013. — 48 с.

Методические рекомендации служат руководством к изучению спецкурса «Актуальные вопросы уголовной политики». Автор рассматривает теорию уголовной политики, уголовную политику в сфере предупреждения отдельных видов преступлений, проблемы совершенствования уголовного законодательства, эффективности уголовного законодательства.

Предназначены для студентов, обучающихся по направлению 030900.68 Юриспруденция (дисциплина «Актуальные проблемы уголовной политики», цикл М2), очной формы обучения.

УДК 343(072)
ББК Х628я73

© ЯрГУ, 2013

Тема 1. Уголовная политика: понятие, предмет и метод

Вопросы, подлежащие рассмотрению

Ретроспективный анализ уголовной политики. Понятие уголовной политики. Уголовная политика и уголовное законодательство. Социальная обусловленность уголовной политики. Принципы уголовной политики. Соотношение принципов уголовной политики и принципов уголовного права. Субъекты уголовной политики. Формы реализации уголовной политики. Профилактика преступности.

Ключевые термины и понятия

Уголовная политика; уголовно-правовая политика; принципы уголовной политики; криминализация; декриминализация; пенализация; депенализация; дифференциация уголовной ответственности; индивидуализация уголовной ответственности.

Методические указания

При изучении данной темы прежде всего необходимо уяснить, что уголовная политика является фундаментальной проблемой в теории отраслевых наук криминального цикла, а разработка теоретических основ уголовной политики относится к числу наиболее значимых и сложных проблем в уголовно-правовой науке.

Далее следует уделить внимание понятийному ряду: политика, уголовная политика, уголовно-правовая политика; содержанию, сущности, принципам, целям, задачам и методам уголовной политики. При этом сложность указанных понятий предполагает множество взглядов, позиций ученых, формулируемых в разные годы условий — к чему следует относиться терпимо.

Вопросы для обсуждения на семинаре

1. Понятие и сущность уголовной политики в современном обществе.
2. Российская уголовная политика: преодоление кризиса.

3. Уголовно-правовая политика: пути реализации, тенденции и перспективы.

4. Уголовный закон — важнейшее средство реализации уголовной политики.

Впервые понятие «уголовная политика» было использовано в 1804 г. в работах известного немецкого криминалиста А. Фейербаха, затем стало широко применяться в науке. Зарождение и формирование основ уголовной политики относится к середине XIX — началу XX в. У истоков науки уголовной политики 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. Одними из первых были ведущие ученые того времени: Н. А. Неклюдов, М. В. Духовской, Н. Д. Сергеевский, Н. С. Таганцев, И. Я. Фойницкий. На рубеже XIX–XX вв. тема уголовной политики нашла отражение в трудах М. Н. Гернета, А. А. Пионтковского, Н. Н. Полянского, М. П. Чубинского и др.

Возрождение научного интереса к проблемам уголовной политики отмечается в 70–80-е гг. XX в. В этот период проблемы уголовной политики исследуют Н. А. Беляев, В. А. Владимиров, А. А. Герцензон, В. Н. Кудрявцев, Ю. И. Ляпунов, Л. Д. Гаухман, П. С. Дагель, Н. И. Загородников, А. Э. Жалинский, Э. Ф. Побегайло и др.

Вопросам уголовной политики в последние годы были посвящены несколько монографий и десятки, если не сотни научных публикаций (А. И. Алексеева, А. И. Бойко, С. С. Босхолова, Б. Я. Гаврилова, О. В. Гревцова, А. И. Коробеева, Н. А. Лопашенко, В. С. Овчинского, Э. Ф. Побегайло и др.). Однако единства во взглядах на понятие, содержание, направления, приоритеты, формы реализации и другие аспекты уголовной политики нет.

Общепризнанными понятиями современной общественно-политической жизни являются: политика, внешняя политика, внутренняя политика. Внутренняя политика подразделяется на экономическую, социальную, национальную и пр. Социальная политика в качестве своей подсистемы включает уголовную политику — часть государственной, внутренней, социальной политики, направленной на борьбу с преступностью.

Термин «уголовная политика» устоялся и, несмотря на некоторое различие в понимании (узкое и широкое), воспринимается большинством почти однозначно: «часть государственной политики в области борьбы с преступностью, которая осуществляется средствами и методами уголовного права» (В. Н. Кудрявцев); «государственная политика в области борьбы с преступностью» (Э. Ф. Побегайло); «научное направление, именуемое уголовной политикой, изучает все, что прямо или косвенно связано с противодействием преступности» (А. А. Герцензон).

Думается, что все разнообразие позиций исследователей можно свести к одному: уголовная политика — направление государственной деятельности, определяющее стратегию и тактику борьбы с преступностью.

Различно решается в специальной литературе вопрос о предмете уголовной политики и, соответственно, об объеме содержания данного понятия. Предметом уголовной политики являются стратегия и тактика уголовно-правового воздействия на преступность. Соответственно, содержание уголовной политики включает в себя:

- разработку государственной концепции (доктрины) борьбы с преступностью;
- перевод выработанных концепций в сферу практических мероприятий по реализации уголовной политики; определение основных направлений борьбы с преступностью, выделение в ней ударных точек, аспектов, акцентов;
- разработку целевых программ, стратегических планов борьбы с преступностью; определение конкретных форм и способов практического осуществления намеченных мероприятий;
- обеспечение оптимально возможного в конкретных условиях воздействия на факторы, детерминирующие преступность, в целях их сдерживания, минимизации, нейтрализации, локализации;
- установление общих положений и принципов уголовной ответственности;
- обеспечение неотвратимости ответственности за совершенные преступления, ее дифференциации и индивидуализации;
- обеспечение эффективности исполнения уголовного наказания;

- обеспечение действенной социальной адаптации (ресоциализации) лиц, отбывших наказание (Г. Ю. Лесников, Н. А. Лопашенко).

Вполне очевидно, что уголовная политика является частью социальной политики государства в борьбе с преступностью. Ее содержание составляет использование в этой сфере деятельности комплекса экономических, правовых, социальных, организационных и иных мер, определение стратегических задач по совершенствованию и эффективному применению законодательства, а также предупреждение преступлений.

Цель уголовной политики — минимизация роста преступности и, в перспективе, ее сокращение по количественным и качественным показателям.

Основная же задача уголовной политики — обеспечение безопасности личности, общества, государства.

Уголовная политика включает в себя комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных, но вместе с тем относительно самостоятельных составляющих: уголовно-правовую, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную, оперативно-розыскную, а также находящуюся в процессе становления постпенитенциарную. При этом следует согласиться с высказанной в науке позицией о доминировании в структуре уголовной политики её уголовно-правового компонента (И. М. Гальперин, П. С. Дагель, Н. И. Загородников и др.), поскольку именно уголовное законодательство а) выступает материально-правовым основанием, содержанием, диктующим соответствующую форму для уголовно-процессуальной политики; б) закрепляя совершенно определенные виды мер уголовно-правового характера, основания, принципы и порядок их применения, задает основные параметры содержания уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующего их исполнение. «Вначале власть решает, что делать с преступностью, какие деяния криминализировать и какие меры наказания употреблять, а затем устанавливает процессуальные режимы и порядок исполнения наказаний».

«Уголовная политика, связанная с применением закона, ни в коем случае не заменяет его, так как сам закон представляет собой выражение уголовной политики» (И. М. Гальперин). Во вза-

имоотношениях с уголовной политикой уголовное право — зависимый компонент: политика — это правообразующий фактор, а право — средство её осуществления (П. С. Дагель).

Уголовный закон является инструментом, посредством которого законодатель путем его принятия и изменения, а правоохранительные органы путем применения такового воздействуют на общественные отношения в сфере борьбы с преступностью, проводя в жизнь принятую уголовную политику.

Уголовное право, как известно, представляет собой систему соответствующих юридических норм, уголовная политика — совокупность идей, которые определяют содержание уголовно-правовых норм и институтов, направление деятельности государственных структур и правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Право — более консервативное и устойчивое явление. Уголовная политика подвижнее, она более чутко реагирует на изменившуюся обстановку (социально-экономическую, политическую, криминологическую и пр.) и нередко подвержена существенным изменениям при относительной стабильности уголовного законодательства.

Так же, как и сама политика обусловлена множеством обстоятельств (экономикой, политическими, международными обязательствами, преступностью, миграционными процессами, состоянием правоохранительных органов, гражданской активностью масс и пр.), уголовная политика формируется и изменяется в зависимости от социальных условий, под воздействием целого комплекса объективных и субъективных факторов общественного развития.

В последние годы в литературе высказано мнение о том, что современная уголовная политика в России «зашла в тупик» (Э. Ф. Побегайло, С. Ф. Милюков, М. М. Бабаев): «существует ли вообще у нашего государства осмысленная уголовная политика?» (Э. Ф. Побегайло); «при нынешнем режиме Россия не имеет никаких перспектив и медленно скатывается к положению криминальной «империи зла» (Я. И. Гилинский).

Причинами столь негативных оценок состояния уголовной политики России, по мнению участников теоретического семинара «Тупики российской уголовной политики: криминологический аспект», является отсутствие внимания к уголовной политике на

протяжении десятилетий со стороны государства; «важнейшим пороком российской уголовной политики, по сути уничтожающим всякие перспективы развития страны как правового государства является "избирательное" правосудие, действующее не на основе закона, а исходя из политических интересов правящей верхушки, названной криминологом "коррупционным сообществом"» (М. М. Бабаев).

В последние годы происходят положительные изменения. Идеи ученых-правоведов не остаются лишь «на бумаге». Они услышаны. Свидетельство тому — принимаемые в стране меры по противодействию терроризму, экстремизму и коррупции; реформирование МВД России и ФСИН России; разработка Доктрины уголовного права и Концепции уголовно-правовой политики; ряд позитивно оцениваемых юридической общественностью изменений и дополнений уголовного законодательства.

Анализ определений понятия «уголовно-правовая политика», представленных в научной литературе, сводится к тому, что это часть уголовной политики, которая вырабатывает основные задачи, принципы, направления и цели уголовно-правового воздействия на преступность, средства их достижения, что выражается в нормах уголовного права, актах толкования этих норм и практике их применения.

Уголовно-правовая политика РФ выступает одним из направлений реализации государственной стратегии обеспечения криминологической безопасности и базируется на признании фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости ее основных положений с социальной политикой государства, а также политикой в области профилактики преступности, защиты и поддержки потерпевших от преступлений, исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, социальной реабилитации и надзора за лицами, отбывшими уголовное наказание.

Принципы уголовной политики, как и всякие принципы, представляют собой основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе всей системы мер по противодействию преступности. Система принципов уголовной политики включает в себя принципы:

- социальной и научной обоснованности;

- законности и согласованности с разделяемым Россией международно-правовым регулированием;
- справедливости;
- демократизма;
- гуманизма;
- экономии репрессии;
- неотвратимости ответственности (Н. А. Лопашенко).

Принципы уголовной политики вырабатываются на основе научного познания закономерностей в сфере обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью и выражаются в законодательных актах государства, указах и ежегодных посланиях президента, постановлениях правительства, представляя собой определенные требования, которым должны соответствовать все меры борьбы с преступностью, нормы соответствующих отраслей права и практика их применения, вся деятельность по борьбе с преступностью.

При этом понятно, что принципы уголовной политики «не могут быть полностью сведены к принципам уголовного права», «по способу выражения, характеру и содержанию принципы уголовно-правовой политики качественно отличаются от принципов уголовного права» (А. И. Коробеев).

Уголовная политика осуществляется на различных уровнях. Уровни разработки уголовной политики:

- концептуальный (уровень научных концепций);
- директивно-политический;
- законодательный.

Уровни реализации уголовной политики:

- управленческий уровень;
- правоприменительный уровень.

Одним из самых неразработанных в теории уголовно-правовой политики является вопрос о ее методах. Многие исследователи или вообще обходят его стороной и ничего не говорят о методах уголовно-правовой политики, или вскользь упоминают об их существовании, не конкретизируя название и содержание методов. К основным методам уголовно-правовой политики относят: криминализацию, декриминализацию, пенализацию, депенализацию, дифференциацию и индивидуализацию уголовной ответственности.

Криминализация — важнейший метод уголовно-правовой политики, состоящий в признании деяния преступным и закреплении его признаков в уголовном законе, соответственно, установлении за его совершение уголовной ответственности; «процесс выявления общественно опасных форм индивидуального поведения, признания допустимости, возможности и целесообразности уголовно-правовой борьбы с ними и фиксации их в законе в качестве преступных и уголовно-наказуемых» (А. И. Коробеев).

В науке принято говорить об основаниях и принципах криминализации (Г. А. Злобин, В. Н. Кудрявцев, А. И. Коробеев, А. В. Наумов). Некоторыми специалистами выделяются поводы и условия криминализации (В. Д. Филимонов).

Причинами криминализации выступают следующие:

- возникновение новых, не существовавших ранее видов общественно опасной деятельности людей;
- неблагоприятная динамика отдельных видов человеческого поведения, ранее регламентированных в административном законодательстве или же вообще не рассматривавшихся как правонарушение;
- научно-технический прогресс, развивающий потенциально опасные для человека сферы науки и техники;
- необходимость охраны конституционных прав и свобод личности;
- ошибки в проведенной ранее декриминализации преступного поведения (Н. А. Лопашенко).

Под основаниями криминализации понимаются обстоятельства, «порождающие объективную необходимость уголовно-правовой охраны определенных ценностей»; «переоценка степени общественной опасности деяния» (А. В. Наумов); «развернутая система оснований криминализации, которая включает в себя три разные, но взаимосвязанные и взаимозависимые группы оснований: 1) юридико-криминологические; 2) социально-экономические; 3) социально-психологические» (А. И. Коробеев).

Декриминализация — процесс, обратный криминализации, связанный с признанием деяния непроступным, исключением его признаков из уголовного закона, отменой уголовной ответствен-

ности за его совершение (возможно, с установлением за него других видов ответственности, например административной).

Аналогично криминализации выделяют основания и принципы декриминализации: отпадение общественной опасности деяния, возможности и целесообразности реагирования на подобные акты нормами иной отраслевой принадлежности, относительная нераспространенность деяния и др.

Анализ изменений и дополнений УК РФ последних лет дает экспертам основание утверждать, что криминализация значительно превалирует над декриминализацией, что не соответствует заявленной цели гуманизации уголовного законодательства. При этом ряд видных специалистов считает, что «УК РФ страдает ярко выраженной криминализационной избыточностью», «дефектность действующего УК проистекает от того, что в процессе его разработки и принятия практически почти полностью была проигнорирована теория криминализации и декриминализации» (А. И. Коробеев); криминализация в последние годы проводится без наличия серьезных оснований, некачественно и необоснованно (Л. Л. Кругликов, Н. А. Лопашенко и др.).

Осуществление необоснованной криминализации (например, попытки решения экономических проблем при помощи уголовной репрессии) приводит к тому, что, во-первых, не реализуется в полном объеме неотвратимость ответственности, во-вторых, отвлекаются значительные людские и материальные ресурсы, а значит, снижается в целом эффективность борьбы с преступностью.

Эта излишняя криминализация прекрасно понимается правоприменителем, справедливо не желая реализовывать ее на практике. Уголовно-правовая политика в этом случае на уровне правоприменения корректирует политику на уровне законотворчества (Н. А. Лопашенко).

Сложившееся внутреннее противоречие уголовно-правовой политики должно быть преодолено на законодательном уровне. Но теперь уже не в плане совершенствования уголовно-правовых норм, а в плане необходимого и незамедлительного осуществления декриминализации.

Пенализация состоит в установлении принципов и критериев применения наиболее строгого государственного принуждения за

деяния, признаваемыми преступными; в формулировании целей уголовного наказания; в определении его видов и размеров; в предложении иных мер уголовно-правового характера, необходимых и достаточных для воздействия на лиц, совершивших общественно опасные деяния.

Справедливо отмечается в литературе, что пенализация есть «количественная сторона криминализации, ее показатель, мерило» (А. И. Коробеев). Принято выделять основания и принципы пенализации.

Пенализация неразрывно связана с понятием уголовно-правовой санкции, в которой устанавливается конкретное наказание за конкретное преступное поведение. К сожалению, приходится признавать правильным утверждение, что проблема санкций в уголовном законе является «ахиллесовой пятой» (Э. Ф. Побегайло); «в настоящее время теоретические основы конструирования санкций уголовно-правовых норм еще в достаточной степени не разработаны... Правилom скорее является ... неадекватное отражение санкцией уголовного закона характера и степени общественной опасности запрещаемого деяния» (А. И. Коробеев). Система санкций в УК РФ нередко противоречит интересам охраны личности и общественной безопасности. Например, недопустимо, на наш взгляд, за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего, назначать наказание в виде лишения свободы на срок от двух месяцев до пятнадцати лет; за умышленное преступление против личности применять наказание в виде штрафа (например, за умышленное причинение легкого вреда здоровью, побои, заражение венерической болезнью, понуждение к действиям сексуального характера); за нарушение правил дорожного движения во всех шести частях устанавливать одинаковый нижний предел наказания в виде лишения свободы на срок от двух месяцев, что не исключает назначение наказания в виде лишения свободы по ч. 1 ст. 264 более строгого, чем по ч. 6. В общественном сознании подобные санкции однозначно ассоциируются с возможностью «откупиться» от наказания за содеянное.

Одним из существенных недостатков уголовной политики в сфере совершенствования уголовного и иного смежного законо-

дательства является то, что законодатель при принятии или редакции уголовного закона далеко не всегда учитывает экономические возможности государства, а также возможности правоохранительных и судебных органов. Примером может служить включение в уголовный закон такого вида наказания, как арест, переход от колониистой системы организации мест лишения свободы к тюрьмам и др.

Важным направлением развития уголовного законодательства в сторону его дальнейшей гуманизации является процесс депенализации, означающий сужение пределов государственного принуждения за совершенные преступные деяния, которое проявляется в освобождении виновных от уголовной ответственности, в исключении отдельных наказаний.

Дифференциация уголовной ответственности лиц, преступивших уголовный закон, как метод уголовно-правовой политики представляет собой «одно из генеральных направлений уголовно-правовой политики любого цивилизованного общества в сфере борьбы с преступностью. Дифференциация ответственности осуществляется в ходе законотворческого процесса, при подготовке и принятии уголовного закона: законодатель решает, какие обстоятельства должны влиять на вид и размер ответственности и закрепляет соответствующие положения в законодательном акте» (Л. Л. Кругликов). Основанием дифференциации уголовной ответственности является характер общественной опасности преступления, который определяется «с учетом объекта посягательства, формы вины и категории преступления». Средствами дифференциации могут служить установленные в законе отягчающие и смягчающие обстоятельства, квалифицирующие и привилегирующие признаки составов, категоризация преступлений и т. д.

Дифференциации ответственности корреспондирует её индивидуализация, суть которой заключается в том, что «правоприменитель (суд или иной орган), в пределах предоставленной ему компетенции, квалифицируя содеянное, решает вопросы о виде и мере ответственности, в рамках определенной Кодексом, и исходя уже из степени общественной опасности содеянного и лица, его совершившего» (Л. Л. Кругликов). По мнению Пленума Верховного Суда РФ, «степень общественной опасности преступле-

ния определяется в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного, в частности от размера вреда и тяжести наступивших последствий, степени осуществления преступного намерения, способа совершения преступления, роли подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, наличия в содеянном обстоятельств, влекущих более строгое наказание в соответствии с санкциями статей Особенной части Уголовного кодекса РФ».

В посланиях президента РФ Федеральному Собранию РФ неоднократно подчеркивалась важность дальнейшей гуманизации уголовного закона и порядка его исполнения. В связи с этим судам рекомендовано более взвешенно подходить к назначению наказаний, связанных с изоляцией от общества.

Источниками нормативного регулирования концептуальных основ уголовной политики является Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы президента РФ, а также правовые акты, принятые на правительственном, ведомственном и межведомственных уровнях.

При анализе уголовной политики в научной и учебной литературе традиционно считается, что субъектами уголовной политики являются государственные органы и их должностные лица, участвующие в разработке программ борьбы с преступностью и их реализации: на уровне правотворчества — законодательный орган — Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, президент РФ, председатель и члены правительства РФ и т. д.; на уровне правоприменения — правоохранительные органы. В то же время было бы неправильно упускать из виду социум как самостоятельный субъект политики, который частично номинально, а частично и реально в форме обращений, заявлений, программ участвует в формировании уголовной политики.

Субъектами, разрабатывающими теоретические аспекты и доктринальные положения уголовной политики, являются прежде всего научно-исследовательские и образовательные учреждения. Например, при подготовке УК РФ 1996 г. свои предложения представляли более 140 образовательных и научно-исследовательских учреждений. В этих учреждениях в рамках научно-

исследовательской деятельности по поручению органов исполнительной и законодательных властей либо по собственной инициативе разрабатываются концептуальные подходы и законопроекты, касающиеся проблем уголовной политики.

За время действия УК РФ принято более ста двадцати законов, внесших тысячи изменений в нормы уголовного законодательства. Больше всего поправок внесено за последние пять лет. Один, а то и два раза в месяц вносились изменения в УК РФ. Судьи, сотрудники правоохранительных органов, адвокаты часто не успевают отслеживать поток правовых новаций. С целью изменить это положение ряд политиков и правоведов выступили с идеей принятия нового уголовного закона. Однако это, по мнению ведущих ученых, не способно изменить общую хаотизацию законотворческой деятельности. Единственный путь преодолеть сложившуюся ситуацию — создать программный стратегический документ — Доктрину уголовного права и на ее основе Концепцию уголовно-правовой политики РФ.

Категория доктрины в последние годы прочно вошла как в научный обиход, так и в политико-правовую официальную терминологию. В литературе, посвященной источникам права, термин «доктрина» употребляется в самом широком смысле, а именно: а) как учение, философско-правовая теория; б) как мнения ученых-юристов по тем или иным вопросам, касающимся сущности и содержания различных юридических актов, по вопросам правотворчества и правоприменения; в) как научные труды наиболее авторитетных исследователей в области государства и права; г) в виде комментариев к различным кодексам, отдельных законов, «аннотированных версий» (моделей) различных нормативно-правовых актов.

Доктрина уголовного права представляет собой совокупность основополагающих идей и положений, основанных на Конституции РФ и общепризнанных нормах международного права, определяющих стратегические цели борьбы с преступностью, выработанные на основе научного знания, учитывающие текущую и прогнозируемую криминологическую ситуацию.

Исходя из содержания Доктрины должна строиться вся правотворческая, в том числе законотворческая, правоинтерпретацион-

ная и правоприменительная практика в соответствующей сфере правового регулирования. Доктрина определяет стратегию и тактики законодательного развития соответствующей сферы, ее положения в дальнейшем развиваются в текущем законодательстве.

Доктрина, соответственно, должна послужить фундаментом при разработке Концепции уголовно-правовой политики РФ — системы официально принятых в государстве положений, определяющих сущность, цель, направления, приоритеты и критерии эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности в области защиты личности, общества и государства от преступных посягательств средствами уголовного законодательства.

Правовую основу Доктрины уголовного права и Концепции уголовно-правовой политики РФ должны составить Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в области защиты прав человека и контроля над преступностью.

Уголовно-правовая политика как направление деятельности имеет разные формы реализации. По формам реализации уголовно-правовой политики, как, впрочем, и по другим ее положениям, в науке нет единства. По мнению большинства ученых, на современном этапе основными формами реализации уголовно-правовой политики является правотворчество и правоприменение.

Под правотворчеством традиционно в уголовно-правовой науке понимается деятельность, направленная на совершенствование уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и смежного законодательства, иных нормативных актов.

Среди условий, влияющих на эффективность уголовной политики, существенная роль принадлежит научной обоснованности правотворческой деятельности. Специфика правотворчества как формы реализации уголовно-правовой политики состоит в том, что в нем происходит совпадение компоненты формирования уголовно-правовой политики и компоненты ее претворения в действительность. В правотворчестве применяются все указанные методы осуществления уголовно-правовой политики.

Правоприменительная деятельность носит вторичный характер по отношению к правотворчеству, поскольку осуществляется государством через представителей государственных органов,

которые уголовно-правовую политику не творят, но реализуют. В то же время следует отметить, что и правоприменение оказывает воздействие на процесс формирования уголовной политики.

Проводимая реформа органов внутренних дел пока не привела к результатам, ожидаемым гражданским обществом: качественно новому уровню противодействия преступности и обеспечению общественного порядка. Нарушения законности в органах внутренних дел продолжают иметь место. Аттестация, в ходе которой было уволено значительное количество не соответствующих требованиям времени сотрудников, сама по себе не могла решить задачу принципиального обновления и повышения профессионализма кадрового ядра. На службу в полицию были переведены те же сотрудники милиции, с их положительными и отрицательными качествами.

В настоящее время расширенная рабочая группа экспертов подготовила предложения по дальнейшему реформированию ОВД РФ. Пока сформулирована цель — сделать российскую полицию государственным институтом, пользующимся высоким доверием граждан, способным дать адекватный ответ угрозам и вызовам XXI в.; определены задачи: повышение качества работы, повышение профессионализма сотрудников, повышение доверия у населения и общества.

В настоящее время реализуется Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ, в которой отражены основные направления, формы и методы совершенствования и развития, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества. Проводимая реформа уголовно-исполнительной системы направлена прежде всего на приведение ее в соответствие с международными стандартами, обеспечение законных прав и интересов осужденных в процессе отбывания наказания.

В целях оптимизации уголовного преследования в зависимости от общественной опасности деяния и личности правонарушителя, минимизации негативных последствий лишения человека свободы предусматривается расширение сферы применения и введения новых видов наказания, не связанных с изоляцией осужденного от общества (например, ограничение свободы и принудительные работы). Реализация этой политики предполагает суще-

ственное увеличение общей численности лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества.

Институту реального лишения свободы также предстоит претерпеть существенные изменения. Общество не может мириться с тем, что человек, отбывший наказание в местах лишения свободы, выходит из исправительного учреждения абсолютно другим — лишенным социальной базы (родные умерли или бросили, квартиры нет, на работу не берут), дезадаптированным к жизни в современном социуме, абсолютно дезориентированным, озлобленным на всех. Логика гуманизации уголовного наказания должна строиться на том, что при всей тяжести вины осужденного нельзя забывать, что это гражданин государства, а цель наказания не месть и кара, а исправление (в т. ч. и воспитание). Осужденные только на определенное время теряют право на свободу и ограничиваются в других правах в соответствии с законодательством. Пройдет время, и человек вновь обретет свободу. Каким он вернется — не может быть безразлично государству.

При этом не следует забывать, что, хотя количество отбывающих наказание в местах лишения свободы в России сокращается, численность осужденных в расчете на сто тысяч населения продолжает оставаться на недопустимо высоком уровне (существенно выше, чем в зарубежных странах).

Важным, на наш взгляд, является положение Концепции развития уголовно-исполнительной системы о том, что все лица, как отбывающие наказания, не связанные с лишением свободы, так и отбывающие наказания в местах лишения свободы, должны отбывать наказание без разрыва их социальных связей и без серьезной ломки и деформации их личности.

По утверждению А. Л. Репецкой, к формам реализации уголовной политики, кроме правотворчества и правоприменения, относится профилактика преступлений. Под профилактикой преступлений традиционно понимается система мер, предпринимаемых государственными органами, общественными организациями, представителями власти и другими лицами, направленных на противодействие процессам детерминации преступности, имеющие целью ресоциализацию потенциальных преступников, предотвращение совершения новых преступлений.

Как известно, советская система социальной профилактики правонарушений к началу 1990-х гг. была бездумно разрушена, соответственно, центр тяжести в борьбе с преступностью был фактически перенесен в область правоохранительной и правоприменительной деятельности, что не лучшим образом сказалось на состоянии защищенности человека, общества и государства. В условиях первоначального накопления капитала, «дикого» рынка, отсутствия необходимого ресурсного обеспечения, да и порой отсутствия политической воли социальная профилактика была отброшена, что не преминуло сказаться на уровне преступности.

В настоящее время уголовная политика, как считают специалисты, должна быть направлена на восстановление системы государственной и общественной профилактики преступности и её приоритет перед преследованием уже совершённых преступлений; открытое предпочтение в области борьбы с преступностью публичному, а не частному интересу, потерпевшему, а не преступнику.

В связи с этим необходимо формирование системного подхода в деятельности правоохранительных органов, направленного на разработку и реализацию комплексных мер эффективного предупреждения преступности, обеспечиваемых системной научно обоснованной информацией о состоянии преступности и правоохранительных приоритетах, реализация которых способна нейтрализовать внешние и внутренние факторы эскалации этого антиобщественного явления, минимизировать его криминальные последствия.

В зависимости от отрасли права уголовная политика структурируется по следующим направлениям: криминологическая политика; уголовно-правовая политика; уголовно-процессуальная политика; уголовно-исполнительная политика; политика в сфере оперативно-розыскной деятельности; административно-правовая политика. Отсюда же вытекают и направления уголовной политики: уголовно-правовое, уголовно-исполнительное, уголовно-процессуальное, криминалистическое, оперативно-розыскное, криминологическое и правоприменительное. Кроме того, специалисты выделяют и направления вспомогательного характера: кадровое, информационное, техническое, научное, — призванные обеспечить формирование и реализацию уголовной политики.

Тема 2. Основные направления уголовной политики России на современном этапе.

Концепция уголовной политики: цели, задачи

Вопросы, подлежащие рассмотрению

Основные направления уголовной политики России на современном этапе. Основные положения Доктрины уголовного права. Основные положения Концепции уголовно-правовой политики РФ.

Ключевые термины и понятия

Модернизация уголовного законодательства; гуманизация и либерализация уголовного законодательства; криминализация; декриминализация; пенализация; депенализация, дифференциация уголовной ответственности; индивидуализация уголовной ответственности.

Методические указания

При изучении данной темы прежде всего необходимо уяснить, что существующие представления о развитии сложных систем, каковыми являются система борьбы с преступностью и сама преступность, время от времени нуждаются в переосмыслении и, соответственно, корректировке. В настоящее время Россия, преодолев этап кризисов, вступила в полосу определенной стабилизации и начала поступательного развития. Именно сейчас как никогда необходимо переосмысление и реформирование уголовной политики. Потребность в пересмотре уголовной политики обусловлена нынешним состоянием общества, в том числе и мирового сообщества, изменением требований к обеспечению национальной безопасности.

Далее следует изучить Основные направления уголовной политики России на современном этапе и основные положения Доктрины уголовного права, Концепции уголовно-правовой политики РФ.

Рассматривая вопрос о международном сотрудничестве государств и правоохранительных органов в борьбе с преступностью целесообразно познакомиться с наиболее значимыми международными актами.

Вопросы для обсуждения на семинаре

1. Современные тенденции развития уголовной политики и уголовного законодательства.
2. Уголовная политика и реформа уголовного законодательства.
3. Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера.
4. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью.

Современная уголовная политика требует качественно нового подхода, нового уровня управления силами, задействованными на антикриминальном фронте: консолидации государственных органов и структур гражданского общества, согласованности действий всех ветвей власти, координации деятельности по борьбе с преступностью.

Гуманизация¹, выступая объективной потребностью развития российского общества и государства, признается главным направлением реформы российской уголовно-правовой системы. Направленность уголовной политики на гуманизацию стала в настоящее время стабильной тенденцией: по многим преступлениям смягчены наказания, устранены более строгие или введены более мягкие виды наказаний, устранены нижние пределы санкции в виде лишения свободы, ареста или исправительных работ; сокращены сроки наказания, введены альтернативные наказания, изменены институты уголовного права; сокращено число лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

¹ Гуманизация (от лат. *humanus* — человеческий, человечный) учение, рассматривающее человеческую личность как высшую ценность. Наилучшим образом характеризуют гуманизм слова софиста Протагора: «Человек есть мера всех вещей...». Идеалы гуманизма закреплены в международных документах, действующей Конституции РФ, а также в УК РФ.

Либерализация², как самостоятельное направление уголовной политики, выражается в расширении видов уголовного наказания, не связанных с лишением свободы человека, и введении новых, дополнительных способов замены лишения свободы, отсрочки, прекращения уголовного преследования и наказания по отдельным категориям составов преступления (налоговые, экономические, взяточничество и т. п.).

Справедливости ради отметим, значительное количество видных юристов (например, В. А. Номоконов, Э. Ф. Побегайло, В. С. Овчинский и др.) высказывают категорическое несогласие с избранными приоритетами в уголовной политике. Считают необоснованной гуманизацию и либерализацию уголовного законодательства; утверждают, что осуществленная гуманизация и либерализация уголовной политики не была в полной мере основана на изучении криминальной, уголовно-правовой и уголовно-политической ситуации в стране и поэтому является противоречивой и незавершенной; что гуманизм понимается авторами новелл искаженно, односторонне — только в одном аспекте — декриминализации, смягчения санкций и условий содержания; делают вывод, что российская уголовная политика не является в своей основе ни гуманной, ни либеральной, поскольку забываются основные приоритеты — «гуманизм по отношению к потерпевшему», «гуманизм по отношению к обществу».

Думается, всякое расширение демократизации и гуманизации жизни, в том числе гуманизация и либерализация уголовного законодательства, должно идти параллельно с бескомпромиссной борьбой с преступными элементами.

В ряду основных целей уголовно-правовой политики Концепция уголовно-правовой политики РФ объявляет «обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от угроз, связанных с преступностью». Ближайшей целью концепции современной уголовной политики является разработка задач и подходов сдерживания преступности, с последующим формированием позитивных тенденций развития кри-

² Либерализм (от фр. *liberalisation* — касающийся свободы, свободный), не будучи четко определен, интуитивно понятен — это идеология свободы личности.

минологической безопасности населения на ближайшую перспективу путем:

- принятия новых федеральных законов, указов президента РФ, постановлений правительства и иных нормативных правовых актов, реализуемых в сфере борьбы с преступностью и обеспечивающих оптимизацию уголовного судопроизводства;
- совершенствования системы органов государственной власти, осуществляющих обязанности по противодействию преступности.

Среди основных задач, стоящих на современном этапе, Концепция объявляет комплексное решение ряда взаимосвязанных задач уголовно-правовой политики, которые состоят в том, чтобы:

- с учетом требований правовой определенности и правовой стабильности нормативно зафиксировать не допускающие расширительного толкования признаки и границы поведения, признаваемого преступным;
- обеспечить адекватность уголовного законодательства актуальным криминальным угрозам и ведущим тенденциям в развитии преступности;
- добиться полного соответствия уголовного законодательства и практики его применения конституционным и международно-правовым стандартам прав человека и безопасности;
- развивать основу и механизмы гармонизации и унификации уголовного законодательства в рамках международного сотрудничества РФ с иными государствами;
- гарантировать права и законные интересы лиц, потерпевших от преступлений, обеспечить их безопасность, создать условия для максимально полной реализации прав человека на справедливый суд и компенсацию причиненного преступлением вреда;
- достичь качественного улучшения реального состояния преступности, в том числе снижения объема и уровня общественной опасности отдельных ее видов: террористической, рецидивной, организованной, насильственной, корыстной, преступности несовершеннолетних.

В качестве основных требований по модернизации уголовного законодательства Концепция предусматривает:

- исключить возможность признания преступлением деяний, разрешенных законодательством РФ;

- детализировать критерии отграничения преступлений от иных правонарушений, в первую очередь от административных правонарушений, минимизировать объемы усмотрения правоприменителя в решении вопроса об отграничении преступлений от непроступных деяний;

- конкретизировать содержание и укрепить юридическое значение нормативной категоризации преступлений, посредством которой установить особые правила для преступлений, не представляющих большой общественной опасности (уголовных проступков), неосторожных преступлений, преступлений исключительной тяжести, преступлений международного и транснационального характера;

- оптимизировать институт соучастия в преступлении, конкретизировать признаки соучастия;

- в соответствии с принципом обеспечения права человека на безопасность совершенствовать систему обстоятельств, исключаящих преступность деяний, с тем чтобы активизировать антикриминальную активность граждан и спецслужб, одновременно защитив их от риска необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

- законодательно закрепить толкование основных терминов уголовного закона и основные правила квалификации преступлений.

Концепция также предполагает модернизацию предписаний уголовного законодательства о наказании и иных мерах уголовно-правового характера:

- обеспечить оптимальный баланс карательных, восстановительных и превентивных средств уголовно-правового регулирования, комплексное применение которых будет способствовать достижению целей уголовно-правовой политики;

- оптимизировать с учетом международно-правовых стандартов прав человека систему и содержание основных уголовных наказаний, разработать обособленную систему дополнительных наказаний, согласованную с системой иных мер уголовно-правового характера;

- разработать систему оснований, условий и мер ответственности юридических лиц за преступления, совершенные в интересах этих лиц их представителями;

- внедрить уголовно-правовые конструкции, создающие основу для решения задач обязательной компенсации вреда и оказания иной помощи потерпевшим от преступлений;

- обеспечить системный подход и последовательную дифференциацию уголовной ответственности при установлении санкций статей Особенной части Уголовного кодекса РФ; оптимизировать объемы и пределы усмотрения суда при назначении уголовного наказания и иных мер уголовно-правового характера.

Одним из основных направлений уголовной политики России на современном этапе является международное сотрудничество государств и правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. В настоящее время существует настоятельная и объективная потребность интеграции России в мировое правовое пространство, определение возможностей адаптации зарубежного опыта в условиях российской действительности. Учёт зарубежной правовой культуры (законотворческой и правоприменительной деятельности) дает новые идеи и направления как для развития российского уголовного законодательства, так и для определения уголовной политики государства в целом.

Сотрудничество в борьбе с преступностью на международном уровне осуществляется прежде всего в целях:

- а) оказания правовой помощи по уголовным делам, включая выдачу преступника;

- б) координации мер по предотвращению и пресечению преступлений;

- в) обеспечения неотвратимости наказания и др.

Другим направлением уголовной политики является развитие системы восстановительного правосудия. До последнего времени вся система правосудия была сосредоточена не на пострадавшем от преступных посягательств, как это должно быть в идеале, а на виновном. Предполагалось, что потерпевший должен испытывать удовлетворение не от восстановления его нарушенных прав (естественно, когда это возможно) в форме возмещения ущерба или денежной компенсации, а от уголовного наказания, назна-

ченного преступнику. В связи с этим весьма позитивным является развитие процедуры примирения между обвиняемым и потерпевшим. Это прежде всего касается случаев совершения правонарушений несовершеннолетними. Развитые страны широко используют данную систему. Подобные процедуры примирения предусмотрены уголовным законодательством, но в значительно меньшей степени. Думается, следует согласиться с мнением, что «примирение полезно и выгодно не только обвиняемой и потерпевшей сторонам, но и обществу в целом, поскольку оно ведет к восстановлению нормальных отношений между людьми, предотвращению эскалации насилия и жестокости; сокращению затрат правосудия; сокращению количества лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы; повышению роли общественности в работе с правонарушителями; совершенствованию работы судебной системы» (О. Г. Перминов).

Тема 3. Уголовная политика в сфере предупреждения отдельных видов преступлений

Вопросы, подлежащие рассмотрению

Состояние преступности в России. Практика регистрации преступлений и заявлений граждан о совершенных преступлениях. Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Стратегия государственной антинаркотической политики. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Группа государств против коррупции (ГРЕКО). Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл». Индекс восприятия коррупции.

Ключевые термины и понятия

Преступность; уровень преступности; количественные и качественные характеристики преступности; динамика регистрируемой и фактически совершенной преступности; преступления в сфере экономической деятельности; организованная преступность; экстремизм; терроризм; незаконный оборот наркотических средств; коррупция; преступность несовершеннолетних.

Методические указания

При изучении данной темы прежде всего следует сформировать понимание того, что эффективное воздействие на преступность предполагает объективный количественный и качественный анализ основных ее параметров в целях планирования сил и средств, способных существенно повлиять на криминальную обстановку.

Далее необходимо последовательно рассмотреть основные направления уголовной политики в сфере предупреждения отдельных видов преступлений.

Вопросы для обсуждения на семинаре

1. Основные направления борьбы с преступностью.
2. Стратегия и тактика борьбы с преступностью.
3. Эффективность работы правоохранительных органов. Регистративная практика МВД.
4. Роль уголовного законодательства в реализации уголовной политики.
5. Основные направления борьбы с преступностью на современном этапе.

К 2007 г. правоохранительным органам удалось остановить обвальный рост преступности и за последние шесть лет существенно сократить уровень регистрируемой преступности.

Однако тенденции к снижению преступности, фиксируемые в последние годы в документах официальной отчетности, ставятся, и не без основания, под сомнения специалистами. Анализ динамики регистрируемой и фактически совершенной преступности за последние десять лет дает экспертам основание утверждать, что в России ежегодно совершается около 15 млн преступлений (В. В. Лунеев), по подсчетам ВНИИ МВД РФ, — 22–25 млн преступлений (К. К. Горяинов, В. С. Овчинский, Л. В. Кондратюк); фактически в 2009 г. совершено порядка 26 млн преступлений (С. М. Иншаков); качественные показатели (коэффициент преступности, индекс криминальной активности населения, уровень рецидива и др.) остаются весьма напряженными; «зигзагообразная линия графика изменения зарегистрированной преступности характеризует не реальные тенденции, а является, скорее всего, отражением тех или иных субъективных интересов "власть предержащих" и ведомства, ведущего учет преступности»; российская уголовная статистика «заражена вирусом лукавства»; «народ, общество, государство не знают действительной криминологической обстановки в стране и в связи с этим не могут принять адекватных мер по контролю над ней» (А. И. Долгова, В. В. Лунеев, В. А. Номоконов, В. И. Омигов и др.).

Вполне очевидно, что адекватность правоохранительной политики государства напрямую зависит от объективности имеющейся информации о состоянии и «поведении» преступности.

Мероприятия, основанные на недостоверных сведениях, не только не приведут к желаемому результату, но, более того, могут вызвать негативные социальные реакции, вести к деформации правосознания граждан, усугубляя криминогенную обстановку.

Не без основания специалисты утверждают, что системную и научно обоснованную базу концепции уголовной политики должны составлять: а) безгрешная статистика; б) оптимальный расчет сил и средств, которыми располагают правоохранительные органы; в) криминологическое прогнозирование преступности.

Далее, рассмотрев количественный и качественный анализ преступности, целесообразно проанализировать уголовную политику государства по противодействию различного вида преступности.

Детальный анализ преступлений в сфере экономической деятельности, предусмотренных гл. 22 УК сквозь «призму» теории криминализации, официальной статистики, дает основание сделать вывод, что «криминализация этих деяний произведена без достаточных оснований»; «у государства отсутствует ясная и последовательная политика по вопросу наказуемости преступлений в сфере экономической деятельности» (Н. А. Лопашенко).

Глубина и важность проблем в экономике привели к пониманию необходимости кардинального преобразования уголовного законодательства, которое не может быть сведено к фрагментарным новациям и требует комплексного подхода — пересмотра многих положений как Особенной, так и Общей части Уголовного кодекса, с тем чтобы обеспечить концептуально новый подход к правовому регулированию экономической деятельности в стране. В 2010 г. коллективом видных юристов и экономистов, была подготовлена Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере, целью которой было определение ключевых экономико-правовых проблем, требующих безотлагательного решения, и предложение соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты. Среди основных «шагов» Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере предусматривает, во-первых, декриминализацию многих деяний, признаваемых сегодня преступлениями в сфере экономической деятельности; во-вторых, пересмотр системы наказаний по оставшимся преступным деяниям: усиления

ответственности за одни из них и снижение ее — за другие; устранение очевидных ошибок законодательной техники при формулировании уголовного законодательства, противодействующего преступлениям в сфере экономической деятельности и др.

Несмотря на меры, принимаемые органами государственной власти, общественными организациями, воспитательными и образовательными учреждениями по противостоянию экстремизму и терроризму, их угроза считается одним из существенных факторов, негативно влияющих на социально-политическую стабильность, провоцирующих эскалацию этнических, конфессиональных, политических конфликтов, религиозной, национальной нетерпимости.

Степень угрозы терроризма увеличивается вследствие того, что в руках современных организаторов и исполнителей террористических акций оказываются новейшие технологии в области идеологического, информационного, финансового, радиационного, биологического, химического и другого оружия массового поражения, самые современные виды транспорта и связи, средства технического проникновения и слежения, что делает терроризм проблемой не только общенационального, но и глобального характера.

Терроризм и экстремизм — это, разумеется, уголовно-правовое явление, требующее от государства соответствующей реакции. Поэтому противодействие терроризму и экстремизму — это уголовно-правовая политика. Однако сводить терроризм только к уголовно-правовому явлению было бы категорически неверно. Решение проблем противодействия экстремизму и терроризму лежит прежде всего в области политико-правового регулирования и проведения комплексных профилактических мероприятий с использованием политических, юридических, идеологических, социально-экономических и административных общественных методов в их комплексном взаимодействии.

Организованная преступность за последние десятилетия вышла на новый уровень, проникла во все сферы общества и институты государственной власти, она деформирует представления людей о социальной справедливости и законности, навязывает им ценности преступного мира, тем самым создает угрозу внутренней безопасности государства. Преступные сообщества пытаются

воздействовать на власть и политику, поделить наиболее прибыльные секторы экономики, стремятся к формированию региональных политизированных «преступных элит», рвущихся взять под контроль важные социальные сферы.

Анализ существующей в настоящее время в России системы противодействия организованной преступности дает основание утверждать, что она не отвечает требованиям, предусмотренным в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности; органами внутренних дел в последнее десятилетие в борьбе с организованной преступностью использовались меры экстенсивного характера (главным образом ведомственного характера с постоянным увеличением государственных расходов, увеличением штатной численности правоохранительных органов и их крайне неэффективной работой). Например, резко отрицательное отношение к упразднению подразделений по борьбе с организованной преступностью в МВД высказали практически все, кто в той или иной степени был связан с борьбой с преступностью. «Образование специализированных подразделений по борьбе с организованной преступностью в МВД СССР (1988 г.) считалось революцией в рамках системы органов внутренних дел... ликвидацию их в сентябре 2008 г. ... через 20 лет... с полным правом можно назвать контрреволюцией» (В. Овчинский).

Проводимая реформа органов внутренних дел предполагает качественно новый уровень противодействия организованной преступности. Приоритетными направлениями государственной политики по противодействию организованной преступности должны стать создание и укрепление специализированных подразделений правоохранительных органов, укрепление их кадрового состава, оптимизация технического и оперативно-тактического арсеналов.

Проблемы распространения и потребления наркотиков в России в условиях начала третьего тысячелетия значительно обострились и оказывают все возрастающее негативное влияние на социально-психологическую атмосферу в обществе, экономику, правопорядок, здоровье нации, поскольку затрагивают практически все сферы жизнедеятельности государства и

общества. В условиях трансформации российского общества проблема незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов переросла из медицинской в политическую, экономическую и правовую.

Государственная политика по контролю за наркотиками в наиболее полном виде изложена в Стратегии государственной антинаркотической политики РФ. Она направлена на предупреждение и пресечение незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и строится по следующим главным направлениям: совершенствование порядка регулирования законного оборота наркотических средств; борьба с их незаконным оборотом (включает в себя совершенствование уголовного законодательства и правоприменительной практики); предупреждение незаконного потребления этих средств; лечение и социальная реабилитация больных наркоманией.

Понятие коррупции прочно вошло в жизнь российского общества. Изучение результатов многочисленных исследований (в том числе Аналитического центра Юрия Левады; Фонда ИНДЕМ, Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, Транспэрэнси Интернешнл) дает основание утверждать, что реальный уровень коррупции в России много выше фиксируемого правоохранительными органами, вследствие высокой латентности этого явления. Реальной действительностью стало сращивание отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновение их в сферы управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями.

При общем — почти единодушном — порицании самих фактов коррупции понимание всего остального в ней, в том числе и самого определения коррупции, является крайне дискуссионным; позиции, занимаемые представителями разных научных течений, порой совершенно непримиримы и не стыкуются между собой ни в малейшей степени (в том числе и относительно круга преступных деяний, признаков коррупционных преступлений). При этом следует обратить внимание, что представление о коррупции только как о незаконном извлечении материальной выгоды сегодня аб-

солютно неверно. «Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству... это лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д.» (В. В. Лунеев). Борьба со всеми указанными проявлениями коррупции должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем — до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла.

В современной России противодействие коррупции приобретает последовательное политическое и правовое обеспечение. За последние годы ратифицированы все международные антикоррупционные конвенции, Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), реализуется Национальный план противодействия коррупции, принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также ряд иных нормативных правовых актов, которые имеют специальное антикоррупционное предназначение. Указанные мероприятия образовали стратегическую линию государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Основными негативными чертами российской уголовной антикоррупционной политики являются:

- кампанейский характер ее осуществления на уровне правоприменения;
- мифичность антикоррупционной политики (начиная с мифов о состоянии, качествах, проявлениях, тенденциях, мерах борьбы с ней, эффективности уголовного законодательства и правоприменительной практики и т. д.);
- законодательное неравенство различных коррупционеров (понятно, что каждый из исследователей выделяет свои. Мы же солидаризируемся с мнением Н. А. Лопашенко).

Уголовно-правовая политика в отношении коррупции чрезвычайно важна. Но первостепенной здесь должна быть политика государства по обыкновенному человеческому и правовому воспитанию подрастающего поколения. Пока мы с раннего возраста не приучим наших детей к тому, что коррупция — это так же пло-

хо, как воровство и проституция, что брать взятки безнравственно, наша антикоррупционная политика не станет эффективной.

В последние десятилетия идет активный процесс научного переосмысления направлений уголовной политики, проводимой государством в отношении несовершеннолетних. Реальной альтернативой ювенальному карательному правосудию становится доктрина правосудия восстановительного. Сущностью данной концепции является особое отношение к преступлению и наказанию за него, к лицу, совершившему преступление, и лицу, пострадавшему в результате преступления. Первостепенно важным является восстановление нанесенного морального, психологического и материального ущерба жертве, замена кары вовлечением виновного в процесс социальной реабилитации.

Современная ювенальная уголовная политика направлена на достижение основной цели: всестороннего обеспечения прав и интересов несовершеннолетнего нормами международного права, нормами национального законодательства — и выражена в реализации предписаний и принципов, регламентирующих процессы создания органов ювенальной юстиции путем использования средств восстановительного правосудия в отношении несовершеннолетних, увеличения значимости и ответственности семьи, школы и трудовых коллективов в обеспечении надлежащих условий жизни и воспитания несовершеннолетних.

Тема 4. Эффективность уголовной политики. Эффективность уголовного законодательства

Вопросы, подлежащие рассмотрению

Эффективность уголовной политики. Эффективность уголовного законодательства. Основные направления совершенствования уголовного закона.

Ключевые термины и понятия

Эффективность уголовной политики, эффективность уголовного законодательства, критерии эффективности, качество уголовного закона, правотворчество, правоприменение, эффективность работы правоохранительных органов.

Методические указания

При изучении данной темы необходимо понимание того, что исчерпывающий, беспелляционно положительный или отрицательный вывод об эффективности уголовной политики и уголовного закона невозможен в принципе. Понимание и использование категории эффективности в целом и эффективности уголовного законодательства связано со многими спорами. Например, эффективность как экономическая категория бывает абсолютно неприемлема для оценки уголовной политики, уголовного законодательства, когда речь идет о защите человека — высшей ценности общества, его безопасности, прав и свобод (Конституция РФ). Государство идет на беспрецедентные расходы, устанавливая множество весьма обременительных запретов, при применении которых не могут быть сопоставлены издержки и выгоды экономического плана.

Далее следует рассмотреть основные подходы к оценке эффективности уголовной политики, уголовного закона.

Вопросы для обсуждения на семинаре

1. Основные подходы к оценке эффективности уголовной политики, эффективности уголовного закона.

2. Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью.

3. Критерии и показатели эффективности уголовного закона.

4. Критерии и показатели эффективности уголовного наказания.

Понятие эффективности уголовной политики заключается в соответствии целям и задачам позитивного воздействия на уровень преступности в обществе, законность и правопорядок, отчасти — международный правопорядок. Оно напрямую связано с понятием уровня общественной безопасности, а в последние годы — и с уровнем национальной безопасности.

Эффективность уголовной политики — это тот позитивный результат, который достигается созданием и реализацией системы принципов, политических и политико-правовых предписаний и иных социальных норм антикриминального цикла, криминологических программ и программ ресоциализации преступника, выработанных на научной основе и осуществляемых государством совместно с субъектами российского гражданского общества по обеспечению правопорядка, предупреждения преступности и борьбы с нею.

В последнее время предложен комплекс критериев эффективности уголовной политики, относящихся к законотворческой деятельности: качество уголовного законодательства; относящихся к правоохранительной деятельности: латентность, раскрываемость, состояние и тенденции рецидивной преступности (в т. ч. несовершеннолетних), структура и динамика преступности, цена преступности, организованность преступных групп и их вооруженность, сроки производства, возмещение ущерба потерпевшим и др.

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 недостаточность и избыточность криминализации деяний, отсутствие четких критериев разграничения пре-

ступлений 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;

- нерешенность вопроса об уголовно-правовом статусе потерпевшего от преступления;

- социальная и криминологическая необоснованность некоторых нормативных предписаний Уголовного кодекса РФ;

- недостаточность научного сопровождения законотворческого и правоприменительного процесса.

Расширению влияния преступности на общественные отношения в немалой степени способствовало бездействие власти и некомпетентность отдельных руководителей правоохранительных органов, существенные недостатки в деятельности правоохранительных органов по организации профилактики, пресечению и преследованию преступлений. Это вызывают наибольшую критику населения.

Для устранения этих, а также некоторых иных факторов низкой эффективности уголовно-правовой политики требуется доработка, принятие Доктрины уголовного права и последовательная реализация Концепции уголовно-правовой политики. На повышение качества уголовного законодательства в процессе реализации Концепции уголовно-правовой политики РФ должно быть обращено особое внимание. Только качественное уголовное законодательство может обеспечить решение задач уголовно-правовой политики. В уголовно-правовой науке утвердилась в качестве аксиомы позиция, согласно которой уголовно-правовая политика выражается в уголовном законодательстве.

Проблема эффективности уголовного законодательства относится к центральным, главным проблемам уголовно-правовой политики государства. Эффективность уголовного закона в самом общем понимании означает его результативность в борьбе с

преступностью. По мнению Н. А. Лопашенко, эффективность уголовного закона складывается из трех обязательных компонентов:

1) криминологической и политической обоснованности уголовно-правовой нормы;

2) качественной сформулированности уголовно-правовой нормы;

3) способности ее применения — реализации на практике.

Наивысшая эффективность уголовного закона, соответственно, есть тогда, когда его норма была действительно необходима для уголовно-правового регулирования, сформулирована безупречно, в том числе с точки зрения законодательной техники, и применяется на практике без особых трудностей — ясна правоприменителю и удобна в применении.

Оценивая качество современного уголовного законодательства как достаточно высокое в целом, следует, тем не менее, отметить наличие некоторых недостатков, негативно влияющих на реализацию уголовно-правовой политики. Среди основных недостатков Уголовного кодекса РФ специалисты выделяют:

- несовершенство законодательной техники;
- терминологическую невыдержанность и избыточность закона;
- большое количество неоправданных оценочных признаков;
- использование чрезмерно сложных и не вызываемых необходимостью законодательных конструкций;
- внесение большого количества изменений и дополнений.

«Обвальный» процесс внесения хаотичных изменений и дополнений в действующие УК РФ и УПК РФ, в каждый из которых внесено огромное количество поправок (точному подсчету они уже не поддаются), оказывает негативное воздействие как на всех граждан, обостряя и без того острую проблему правового нигилизма населения и его отрицательного отношения к закону, правоприменительной практике и органам власти, так и на должностных лиц правоохранительных органов, дезорганизуя их деятельность по применению уголовного и уголовно-процессуального закона.

Следует согласиться и с мнением о том, что исследованию эффективности уголовного закона должно предшествовать накопление эмпирической базы сведений о проблемах применения норм Общей и Особенной частей УК и иных отраслей зако-

нодательства России. Как это случалось ранее, Уголовный кодекс РФ начал действовать, когда лежащие в его основе теоретические воззрения уже устарели, а в уголовной политике наметилась очередная смена парадигм. Ныне постепенно приходит понимание того, что механизм противодействия преступности, сориентированный преимущественно на уголовно-репрессивные средства и методы, устарел. На смену ему должен прийти новый механизм противодействия преступности.

Изменения в УК РФ неизбежны, а в связи с развитием общества в определенной степени даже необходимы. Однако их обоснование должно быть чрезвычайно веским, носить характер необходимости, но не целесообразности. Считаем, что одной из задач уголовной политики должна стать разработка таких норм, которые были бы максимально стабильными и не требовали частых изменений, что будет способствовать повышению эффективности общепревентивной функции уголовного закона. Для разработки таких норм следует задействовать научные и практические ресурсы.

Ожидаемые последствия уголовно-правовой политики на уровне правоприменения: каждый человек должен быть твердо уверен в охране его прав и законных интересов; каждый должен чувствовать заботу государства о неприкосновенности его личности, об уважении его чести, достоинства и репутации; ни один виновный в совершении преступления не должен избежать ответственности, ни один невиновный не должен быть привлечен к ней.

Преступность становится фактором, реально угрожающим национальной безопасности России. Граждане и общество вправе рассчитывать на принятие со стороны государства таких мер и проведение таких реформ, которые способствовали бы минимизации преступности и в конечном счете обеспечению надлежащего уровня криминологической безопасности в стране. Эта задача, естественно, выходит за пределы собственно юриспруденции, поскольку преступление — продукт социальных и экономических условий жизни общества. Очевидно, что лишь социальная и экономическая справедливость, образование, культура, воспитание, положительные обычаи и традиции и даже религия способны влиять на уровень и динамику преступности.

Вопросы для подготовки к экзамену (зачету)

1. Уголовная политика. История и современность.
2. Понятие и содержание уголовной политики.
3. Уголовная политика как составная часть политики государства.
4. Социальная обусловленность уголовной политики.
5. Субъекты уголовной политики.
6. Роль президента РФ в развитии уголовной политики.
7. Роль Конституционного Суда РФ в развитии уголовной политики.
8. Роль гражданского общества в развитии уголовной политики.
9. Структура уголовной политики.
10. Формы реализации уголовной политики (правотворчество, правоприменение, профилактика преступлений).
11. Цели и задачи уголовной политики и возможности их достижения.
12. Предупреждение преступлений как главное направление уголовной политики.
13. Принципы уголовной политики.
14. Соотношение принципов уголовного права и принципов уголовной политики.
15. Основные направления уголовной политики (гуманизация и либерализация уголовного законодательства).
16. Основные методы уголовной политики (криминализация, декриминализация, пенализация, депенализация).
17. Криминализация. Понятие, основание, принципы, виды.
18. Декриминализация. Понятие, основание, принципы.
19. Дифференциация и индивидуализация уголовной ответственности.
20. Предпреступное и посткриминальное поведение «сквозь призму» уголовной политики.
21. Уголовная политика при конструировании санкций уголовного закона.

22. Принцип неотвратимости уголовной ответственности и его соотношение с основными направлениями уголовной политики.

23. Уровень преступности как основание смены парадигмы уголовной политики.

24. Доктрина уголовного права.

25. Концепция уголовно-правовой политики.

26. Основные требования современной уголовной политики.

27. Направления уголовной политики.

28. Уголовный закон как средство реализации уголовной политики.

29. Стратегия и тактика борьбы с преступностью.

30. Стратегия национальной безопасности РФ.

31. Правоприменительный уровень политики.

32. Концепция реформирования МВД.

33. Концепция реформирования ФСИН.

34. Криминальная ситуация: понятие, признаки, оценка и ее значение в рамках уголовной политики.

35. Уголовно-правовая политика государства в отношении противоборства преступности.

36. Уголовно-правовая политика в отношении преступлений в сфере экономической деятельности.

37. Уголовная политика государства в отношении экстремизма и терроризма.

38. Уголовная политика государства в отношении противодействия организованной преступности.

39. Стратегия государственной антинаркотической политики РФ.

40. Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции.

41. Уголовная политика государства в отношении преступности несовершеннолетних.

42. Уголовная политика в эпоху глобализации.

43. Современное международное уголовное право и его значение для развития уголовно-политических идей.

44. Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью как направление современной уголовной политики.

45. Проблемы и достижения в области международного уголовно-правового сотрудничества.
46. Стратегии борьбы с преступностью в истории цивилизации.
47. Уголовная политика и эффективность уголовного законодательства.
48. Стабильность норм уголовного закона — условие эффективности уголовной политики.
49. Критерии эффективности уголовного законодательства.
50. Практика регистрации преступлений как элемент уголовной политики.

Примерные темы магистерских диссертаций

1. Основные направления уголовной политики на современном этапе.
2. Принципы уголовной политики, их содержание и соотношение с принципами уголовного права.
3. Роль гражданского общества в развитии уголовной политики.
4. Уровень преступности как основание смены парадигмы уголовной политики.
5. Уголовная политика и уголовное право в условиях устойчивого развития.
6. Проблемы гуманизации и либерализации российского уголовного законодательства в современных условиях.
7. Доктрина уголовного права.
8. Концепция уголовно-правовой политики.
9. Совершенствование уголовного закона как средство реализации уголовной политики.
10. Концепция реформирования МВД как средство реализации уголовной политики.
11. Концепция реформирования ФСИН как средство реализации уголовной политики.
12. Уголовно-правовая политика в отношении преступлений в сфере экономической деятельности.
13. Уголовная политика государства в отношении экстремизма и терроризма.

14. Уголовная политика государства в отношении противодействия организованной преступности.

15. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации.

16. Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции.

17. Уголовная политика государства в отношении преступности несовершеннолетних.

18. Современное международное уголовное право и его значение для совершенствования уголовного законодательства.

19. Проблемы и достижения в области международного уголовно-правового сотрудничества в борьбе с преступностью.

20. Эффективность уголовной политики и эффективность уголовного законодательства.

Нормативные правовые и официальные источники

1. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.).
2. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. (Нью-Йорк, 30 марта 1961 года).
3. Конвенция от 27 января 1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию».
4. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
6. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».
7. Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики РФ до 2020 года».
8. Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)».
9. Распоряжение Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 839-р «Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)».

Основная литература

1. Доктрина уголовного права. — URL: <http://www.oprf.ru/about/structure/structurenews/newsitem/17916>.
2. Концепция уголовно-правовой политики. — URL: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/17889>.
3. Алексеев, А. И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А. И. Алексеев, В. С. Овчинский, Э. Ф. Побегайло. — М. : Норма, 2006. — 143 с.
4. Лопашенко, Н. А. Уголовная политика / Н. А. Лопашенко. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 608 с.

Дополнительная литература

1. Бойко, А. И. Уголовная политика: учеб. пособие / А. И. Бойко. — Ростов н/Д. : Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2008. — 192 с.
2. Гаврилов, Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография / Б. Я. Гаврилов. — М. : Проспект, 2008. — 208 с.
3. Гревцов, О. В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности: автореф. дис... канд. юрид. наук / О. В. Гревцов. — СПб., 2000. — 28 с.
4. Коробеев, А. И. Уголовно-правовая политика России: от рассвета до застоя / А. И. Коробеев // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы VII Российского конгресса уголовного права (31 мая — 1 июня 2012 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. — М., 2012. — С. 109–115.
5. Кругликов, Л. Л. Проблемы теории уголовного права: избранные статьи, 2000–2009 гг. / Л. Л. Кругликов. — Ярославль : ЯрГУ, 2010. — 591 с.
6. Побегайло, Э. Ф. Кризис современной российской уголовной политики / Э. Ф. Побегайло // Уголовное право. — 2004. — № 3. — С. 132–135.
7. Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы VII Российского конгресса угол. права (31 мая — 1 июня 2012 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. — М., 2012.
8. Тупики российской уголовной политики: криминологический аспект. Теоретический семинар в Санкт-Петербургском криминологическом клубе (РГПУ им. А. И. Герцена). 22 февраля 2006 г. — URL: <http://sartraccc.sgap.ru>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Тема 1. Уголовная политика: понятие, предмет и метод	3
Тема 2. Основные направления уголовной политики России на современном этапе. Концепция уголовной политики: цели, задачи	20
Тема 3. Уголовная политика в сфере предупреждения отдельных видов преступлений	27
Тема 4. Эффективность уголовной политики. Эффективность уголовного законодательства	35
Вопросы для подготовки к экзамену (зачету)	40
Примерные темы магистерских диссертаций	42
Нормативные правовые и официальные источники	44
Основная литература.....	44
Дополнительная литература.....	45

Учебное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

Методические рекомендации

Составитель

Бражник Сергей Дмитриевич

Редактор, корректор М. Э. Левакова

Верстка Е. Б. Половковой

Подписано в печать 30.07.13. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 2,79. Уч.-изд. л. 2,0.

Тираж 14 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен

в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет

им. П. Г. Демидова.

150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

