

Концепция современной уголовной политики России и система субъектов ее реализации

Лектор - доцент кафедры уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции Степанова Елена Евгеньевна

Рекомендуется к прочтению

- ▶ Бабаев М.М., Пудовочкин Ю.Е.
Российская уголовная политика и
уголовный закон: опыт
критического анализа:
монография. - М.: Юрлитинформ,
2017. - 696 с.

Что такое «уголовная политика»?

- ▶ История уголовной политики как научной категории насчитывает приблизительно 200 лет. За это время она - поначалу скромное «дитя» уголовного права, постепенно превратилась в самостоятельную комплексную отрасль научного знания, а в практическом отношении - в одно из самых актуальных направлений социальной политики любого государства.

Уголовная политика

- ▶ является фундаментальной базой нормативного и практического регулирования отношений между преступностью и обществом.
- ▶ Уголовная политика - социальная политика борьбы с преступностью, которую можно характеризовать как продиктованную интересами общества систему правил осуществления специфического взаимодействия государства и преступного мира. Иными словами, уголовная политика - это концентрированная, социально обусловленная, концептуальная реакция государства на существующую совокупность криминальных угроз.

Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. - М., 2003. - С. 49.

- ▶ Преобладающее значение среди стратегии борьбы с преступностью имеют две основные их группы, ориентированные на то, чтобы: а) воздействовать на личность преступника и б) повлиять на объективные общественные условия, в которых формировалась, живёт и действует эта личность. Другими словами: речь идёт, с одной стороны, об уголовном наказании и о том, что процедурно с ним связано, с другой стороны - о системе социальных профилактических мероприятий различного масштаба».

Уголовная политика: дорожная карта (2017-2025) / Г.А. Есаков, Р.О. Долотов, М.А. Филатова. - М., 2017. - С. 10.

- ▶ В стране отсутствует единая, признанная хотя бы в общих концептуальных положениях всеми акторами политико-правового процесса (судейским корпусом, правоохранительными органами, адвокатурой, органами законодательной власти и академическим сообществом) и отвечающая потребностям общества на современном этапе его развития уголовная политика. Это выражается в отсутствии понимания границ сферы преступного и наказуемого, несбалансированностью уголовных наказаний и их чрезмерной репрессивностью, неразвитости соответствующих уголовному правосудию механизмов контроля за преступностью и иных, ненаказательных мер воздействия на преступное поведение.

Бабаев М.М. и Ю.Е. Пудовочкин видят и «плюсы» реализации уголовной политики:

- ▶ В стране принят и действует весь необходимый «джентльменский набор» кодексов. Они непрерывно корректируются, дополняются, а это - свидетельство реализации уголовно-политических решений.
- ▶ Исправно (в смысле безостановочно) вершит свое дело механизм законотворчества, задавая уголовно-политический вектор деятельности правоохранительной и судебной системам. Всем осуждённому найдется место там, где предписано быть приговором.
- ▶ СМИ оперативно помогают доводить уголовно-политические идеи до населения и тем самым формируют его правосознание.
- ▶ Принят ряд уголовно-политических решений, имеющих принципиально важное значение. Достаточно сослаться лишь на один пример, относящийся к практике борьбы с коррупцией.
- ▶ Многие десятилетия эта борьба велась только на уровне «низового звена»... В последние годы уголовная политика государства решительно изменилась: кара обрушилась и на головы прежде неприкасаемых. Уже десятки мэров, депутатов, заместителей министров, генералов МВД, ФСБ, ФСИН были осуждены за коррупционные преступления

Инфраструктура уголовной политики – «ПЛЮСЫ»

- ▶ - на конституционной основе - с учетом принципов разделения властей и двухуровневой организации государственной власти - создана адекватная уголовно-правовой основе противодействия преступлениям структура органов дознания, следствия и суда (дифференцированная по видам и тяжести преступлений)
- ▶ - отделение следствия от суда
- ▶ - работающий механизм «сдержек и противовесов», в том числе за счет системы проверки конституционности положений нормативных правовых актов
- ▶ - работающая система «проверки» качества приговоров (апелляция, кассация, надзор)

Инфраструктура уголовной политики – «МИНУСЫ»

- ▶ - затянувшиеся, непрекращающиеся реформы правоохранительных органов и судов;
- ▶ - непомерная нагрузка на правоохранительную и судебную систему, создающая угрозу качеству выполнения ими своих функций
- ▶ - практически полное отсутствие среди субъектов уголовной политики институтов гражданского общества
- ▶ - слабый контроль общественности над работой субъектов уголовной политики;
- ▶ - неурегулированность лоббистской деятельности;
- ▶ - неадекватность критериев оценки качества работы субъектов уголовной политики
- ▶ - отсутствие координирующего центра уголовной политики

Нормативное обеспечение уголовной ПОЛИТИКИ - «ПЛЮСЫ»

- ▶ - наличие нормативных актов - УК РФ, УПК РФ, УИК РФ - которые обеспечивают возможность реагирования на преступления
- ▶ - отраслевая «чистота» законов
- ▶ - способность системы оперативно реагировать на криминальные угрозы принятием необходимых норм
- ▶ - сохраняющаяся «работоспособность» нормативных актов
- ▶ - в целом адекватная криминальной ситуации криминализация

Нормативное обеспечение уголовной ПОЛИТИКИ - «МИНУСЫ»

- ▶ Недостаточное, а в ряде случаев отсутствующее аналитическое, прогностическое, экспертное сопровождение нормативных правовых актов;
- ▶ Несбалансированность нормативных предписаний: одновременная избыточность и недостаточность, абстрактность и казуистичность
- ▶ Наличие «нормативного сора» - «мертвых норм»
- ▶ Отсутствие системности в законодательстве
- ▶ Криминализационные ошибки - в содержании и по форме принимаемых решений
- ▶ Недостатки (пробелы, неопределенность, избыточность) в конструировании отдельных правовых институтов
- ▶ Многочисленные просчеты в дифференциации ответственности и пенализационной практике

Ресурсы уголовной политики - «ПЛЮСЫ»

- ▶ Действующая система подготовки, аттестации и продвижения кадров
- ▶ Стабильное бюджетное финансирование
- ▶ Развитая система сбора информации о положении дел в стране и состоянии преступности

Ресурсы уголовной политики - «МИНУСЫ»

- ▶ Недостаточный уровень профессиональной подготовки
- ▶ Низкая мотивация сотрудников правоохранительных органов и суда
- ▶ Коррупция
- ▶ Невостребованность имеющихся информационных и интеллектуальных ресурсов

Научное сопровождение уголовной политики - «плюсы»

- ▶ Наличие системы подготовки научных кадров, научных и учебных учреждений
- ▶ Преемственность
- ▶ Не спадающая исследовательская активность
- ▶ Обилие печатных изданий для обсуждения проблем уголовной политики
- ▶ Наличие консенсуса в оценках текущего состояния уголовной политики

Научное сопровождение уголовной политики - «минусы»

- ▶ Откровенный недостаток внимания к новым методологическим принципам
- ▶ Отсутствие прогностических исследований
- ▶ Подчеркнуто отраслевая ограниченность исследований
- ▶ Сохраняющаяся изолированность от мировой научной мысли

Идеология уголовной политики -

«ПЛЮСЫ»

- ▶ Признание конституционных ценностей основой формирования и реализации уголовной политики
- ▶ Высокий уровень поддержки населением реализуемого уголовно-политического (и в целом политического) курса
- ▶ Концентрация политики на значимых стратегических направлениях - защита суверенитета, экономики, безопасности детства, борьба с коррупцией

Идеология уголовной политики – «МИНУСЫ»

- ▶ Отсутствие ясных целей уголовной политики
- ▶ Несовпадение декларируемых (личность) и реальных (государство) приоритетов уголовно-правовой охраны
- ▶ Давление политических интересов над правом
- ▶ Репрессивность мышления и ставка на насилие в решении социальных проблем

Соответствие уголовной политики России международным стандартам - плюсы

- ▶ Сохраняющееся участие в Конвенции 1950 г и возможность обращения в ЕСПЧ
- ▶ В целом соответствие уголовной политики РФ признанным принципам и нормам международного права
- ▶ Наличие работающего механизма коррекции нормативных актов и практики с учетом требований международного права

Соответствие уголовной политики РФ международным стандартам - минусы (по мнению М.М. Бабаева и Ю.Е.

Пудовочкина)

- ▶ - политически ангажированная оценка (субъектами уголовной политики) международных институтов и норм
- ▶ - неумелое заимствование зарубежных правовых институтов и норм
- ▶ Сознательное построение системы защиты от международного влияния***

Средства уголовно-правового воздействия - плюсы

- ▶ Наличие в РФ системы наказаний, позволяющей воздействовать на преступления различного уровня опасности
- ▶ Нормативное закрепление и развитие категории «меры уголовно-правового характера»
- ▶ Дифференциация мер воздействия в отношении взрослых и несовершеннолетних
- ▶ Опыт применения мер уголовно-правового характера в рамках уголовной ответственности и за её рамками, вместе с наказанием и вместо наказания
- ▶ Апробированная система критериев индивидуализации мер уголовно-правового воздействия

Средства уголовно-правового воздействия - минусы

- ▶ Неоправданно широкая система уголовных наказаний
- ▶ Наличие дублирующих, неработающих, ограниченных в применении наказаний
- ▶ Ставка на судебную депенализацию при сохранении высоких санкций и широкого круга преступных деяний
- ▶ Несогласованность уголовных и административных наказаний
- ▶ Несамостоятельный и несистемный характер «иных» мер уголовно-правового характера
- ▶ Неадекватное целеполагание уголовных наказаний

Предупреждение преступлений - плюсы

- ▶ Признание приоритетности идеи предупреждения преступлений в реализации уголовной политики
- ▶ Создание нормативных актов предупредительного характера, соответствующих им структур, их ресурсное и иное обеспечение
- ▶ Реализация отдельных программ предупредительного характера - «Безопасный город» и др.

Предупреждение преступлений - минусы уголовной политики России

- ▶ Организационно-штатная
необеспеченность
криминологической работы
- ▶ Отсутствие надлежащей системы
предупреждения преступлений

Потерпевший - «плюсы»

- ▶ Признание и расширение процессуального статуса потерпевшего от преступления
- ▶ Создание основ нормативной защиты прав и интересов потерпевших
- ▶ Наличие уголовно-правовых и гражданско-правовых механизмов компенсации причиненного вреда

Потерпевший - «минусы» уголовной политики

- ▶ Отсутствие потерпевшего в числе главных приоритетов реализации уголовной политики
- ▶ Отсутствие системы государственного возмещения вреда от преступления
- ▶ Пробельность нормативной основы защиты потерпевших

Основные направления уголовной политики - её составные части

- ▶ Уголовно-правовое направление
- ▶ Уголовно-исполнительное направление
- ▶ Уголовно-процессуальное направление
 - ▶ Криминалистическое направление
 - ▶ Криминологическое направление
- ▶ Правоприменительное направление

Субъекты уголовно-правовой политики

- ▶ Представительный и законодательный орган РФ – Федеральное Собрание, работающее в составе двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. На эти палаты возлагается обязанность принимать федеральные законы, в том числе уголовные. В число субъектов уголовно-правовой политики следует включить и Президента РФ, от которого зависит решение вопроса о подписании и обнародовании принятого закона
- ▶ Уголовное право. Части общая и особенная: учебник / под ред.
- ▶ А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2008. – С. 39.

Субъекты уголовно-исполнительной политики

- ▶ Законодательные органы РФ и Президент РФ, создающие и промульгирующие уголовно-исполнительное законодательство
- ▶ Правительство РФ - разрабатывает мероприятия по осуществлению уголовно-исполнительного законодательства

Субъекты уголовно-процессуальной ПОЛИТИКИ

- ▶ Законодательные органы, осуществляющие создание уголовно-процессуального законодательства
- ▶ Высшие органы судебной власти и прокуратура РФ - осуществляющие применение уголовно-процессуального законодательства

Субъекты криминалистической ПОЛИТИКИ

- ▶ Руководящие инстанции
судебных и следственных
органов, а также органов
дознания

Субъекты криминологической ПОЛИТИКИ

- ▶ Законодательные органы власти
- ▶ Правительство РФ в силу ст 114 КРФ осуществляет меры по борьбе с преступностью

Рудая Т.Ю. Проблемы и перспективы совершенствования уголовно-правовой политики Российской Федерации // Уголовная политика Российской Федерации: проблемы формирования и реализации: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 4 февраля 2016 года / отв. ред. А.П. Бохан, Н.Г. Осадчая. - Ростов-на-Дону, 2016. - С. 175 - 181.

- ▶ Основные проблемы:
- ▶ Отсутствие эффективной системы выбора специалистов для разработки законопроектов
- ▶ Преобладание неработоспособных законопроектных рабочих групп
- ▶ Разработка законопроектов осуществляется преимущественно на общественных началах на основании поручения руководства учреждения, в котором трудится разработчик
- ▶ Отсутствие реальной основанной на законе конкурсной системы разработки законопроектов
- ▶ Отсутствие урегулированной правовым актом координации взаимосвязанных законопроектных работ

Бабаев М.М., Пудовочкин Ю.Е. Российская уголовная политика и уголовный закон: опыт критического анализа: монография. - М., 2017. - С. 676 - 678.

- ▶ Общим местом практически всех значимых дискуссий о состоянии современной уголовной политики может служить вывод о глубоком и затяжном кризисе, в котором она пребывает
- ▶ Выход - в нормативном закреплении и последовательной реализации Концепции уголовно-правовой политики
- ▶ Работу по созданию Концепции вели
- ▶ Центр правовых и экономических исследований
- ▶ Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции
- ▶ Ассоциация юристов России
- ▶ Институт государства и права РАН и др.

О концепции уголовно-правовой политики

- ▶ в 2012 году площадкой для обсуждения проблем уголовной политики стала Общественная палата РФ
- ▶ Общественная палата РФ в декабре 2011 года создала экспертную рабочую группу по содействию реформам правосудия при Комиссии по общественному контролю за деятельностью и реформированием правоохранительных органов и судебной-правовой системы
- ▶ В состав группы вошли М.М. Бабаев, О.Н. Костина, А.Г. Кучерена и др.
- ▶ В мае 2012 г Концепция уголовно-правовой политики была представлена Общественной палатой на VII Российском конгрессе уголовного права, открыта для широкого обсуждения
- ▶ Проблема - до сих пор Концепция НЕ утверждена нормативно.

Из проекта Концепции уголовно-правовой политики РФ

- ▶ Концепция уголовно-правовой политики РФ представляет собой систему 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

Критерии эффективности уголовно-правовой политики

- ▶ Эффективность определяется
- ▶ Уровнем защищенности личности, общества и государства от угроз, связанных с преступностью
- ▶ Качеством восстановления нарушенных преступлением частных и публичных интересов

Эффективность уголовно-правовой политики оценивается на основе комплекса данных, отражающих

- ▶ Соотношение объема преступности, установленного на основании регулярных виктимологических опросов, с данными правоохранительных органов о числе зарегистрированных и расследованных преступлений
- ▶ Качество работы Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ в части своевременного, обоснованного и результативного реагирования на угрозы криминологической безопасности
- ▶ Результативность судебной практики рассмотрения уголовных дел (с учетом разумных сроков)
- ▶ Общественную оценку уровня криминологической безопасности