

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ ПО ПРЕДЕПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

**В. Д. Малков, доктор юрид. наук, проф.**

Кафедра уголовной политики и организации профилактики преступлений  
Академия управления МВД России  
ул. З. и А. Космодемьянских, 8  
125171 Москва

*Представлено к печати 24 июня*

### ***Краткое содержание***

*В деятельности по предупреждению преступлений органы внутренних дел России занимают центральное место, предопределяемое их предназначением и реальными возможностями. Их предупредительная работа является одним из приоритетных направлений борьбы с преступностью; осуществляется на основе таких принципов, как законность, социальная справедливость, гуманизм, комплексность, индивидуальный подход, своевременность и достаточность применяемых профилактических мер.*

*Совершенствование предупредительной деятельности органов внутренних дел осуществляется по следующим направлениям: общая, индивидуальная и виктимологическая профилактика; использование превентивных возможностей уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и административного законодательства; сотрудничество с представителями общественности, политических партий и движений, религиозными конфессиями и средствами массовой информации; научное, организационно-методическое, информационное, материально-техническое и кадровое обеспечение аппаратов, осуществляющих указанную деятельность.*

В условиях продолжающейся нестабильности в экономической, политической, духовной сферах жизни нашего общества все большее значение приобретает защита государством граждан России от преступных посягательств. К сожалению, несмотря на принимаемые меры, позволившие несколько стабилизировать криминогенную обстановку, остановить обвальный рост преступности, она все более принимает характер реальной угрозы безопасности страны, оказывает мощное отрицательное влияние на все стороны жизнедеятельности государства и общества, серьезно тормозит социально-экономические и политические преобразования России, подрывает ее международный авторитет.

Дальнейшая криминализация общественных отношений может стать неодолимой преградой на пути реформ. Чтобы не допустить этого и взять криминальную ситуацию под контроль, необходимо последовательно реализовать взвешенную государственную политику борьбы с преступностью, одним из важнейших направлений которой является предупреждение преступлений.

Особая роль государства в противодействии преступности обусловлена самой природой его социального предназначения. Как политическая организация общества, оно располагает на федеральном и региональном уровнях соответствующими властными полномочиями, имеет в своем распоряжении социальные, культурно-

воспитательные, принудительные, а также другие средства борьбы с преступностью и несет перед гражданами обязанность надежно защищать их от противоправных посягательств.

Исходя из того, что преступность – продукт общества, следствие объективно существующих в его жизни противоречий, нереалистической является задача ее полной ликвидации, окончательного искоренения причин и условий правонарушений. Общество, государство вынуждены мириться с существованием преступности как неизбежным злом. Но они в состоянии контролировать и сдерживать преступность, преодолевать ее наиболее разрушительные тенденции, нейтрализовывать причины и условия, защищать граждан и общественные интересы от преступных посягательств.

В деле борьбы с преступностью, предупреждения преступлений орган внутренних дел занимает особое, центральное место, что определяется их предназначением и возможностями. На них возложена обязанность прямого и непосредственного противодействия преступности. Для этого органам внутренних дел предоставлены соответствующие полномочия, их сотрудники получают профессиональную подготовку для решения задач предупреждения и раскрытия преступлений. В распоряжении органов внутренних дел имеются разнообразные средства и методы противодействия преступности, соответствующая материальнотехническая база. Они обладают наиболее полной информацией о преступности, о лицах, от которых можно ожидать совершения преступлений. В соответствии со своей компетенцией органы внутренних дел способны целенаправленно воздействовать на преступность, на значительную часть ее причин и условий.

Однако практика организации и осуществления предупредительной деятельности органов внутренних дел длительное время страдала серьезными недостатками. Более чем двадцатилетний опыт работы системы МВД по реализации этой функции, несмотря на многочисленные эксперименты, организационные и функциональные преобразования, не дал ожидаемых результатов с точки зрения, повышения эффективности борьбы с преступностью. Наблюдается спад, а в ряде регионов и полное свертывание предупредительной деятельности. При этом ухудшаются показатели как профилактической работы, так и деятельности по предотвращению, пресечению преступлений. Доля всех преступлений, выявленных органами внутренних дел на стадиях приготовления и покушения, составляет только 2% от числа зарегистрированных.

Чрезмерная централизация предупредительной деятельности, создание в свое время службы профилактики с ее постоянными реорганизациями, переводом из одного подразделения (УР) в другое (ООП), раздутостью управленческих штатов, нечеткостью полномочий не позволили добиться положительных результатов в работе, выработать наиболее эффективные формы профилактики, дифференцированные с учетом местных условий, породили значительное увеличение документооборота, отвлечение, в первую очередь, участковых инспекторов милиции от конкретных дел на участках.

К числу причин недостатков в предупредительной деятельности органов внутренних дел следует отнести и фактический распад существовавшей ранее системы социального контроля, правового воспитания и просвещения населения. Эта система, несомненно нуждавшаяся в развитии и совершенствовании, была разрушена в основном по надуманным соображениям, без каких-либо обоснований и расчетов. При этом взамен ничего нового практически создано не было. В результате был заметно ослаблен профилактический потенциал государства, всего общества, проведена опасная полоса отчуждения между органами внутренних дел и населением.

Тенденция сокращения добровольных народных дружин и участвующих в них граждан наметилась с 1986 г. За пять последующих лет количество ДНД в России сократилось с 170 до 124 тыс., а входивших в них граждан – с 8,2 до 4 млн. В последующие годы процесс распада деятельности общественных формирований правоохранительной направленности еще более усилился. К концу 1993 года по сравнению с 1990 г., численность дружинников сократилась в 15 раз и составила всего 270 тыс.

Органы внутренних дел остались практически единственным ведомством, в той или иной степени осуществляющим превентивные мероприятия.

В результате мер, принятых органами внутренних дел при поддержке местных органов исполнительной власти, в последние два года удалось не только приостановить дальнейший распад общественных формирований, но и улучшить их качественный состав, найти новые формы организации работы общественности. В целом по России в 1996 г. насчитывалось более 30 тыс. общественных объединений (на 19 % больше чем в 1995 г.), в составе которых было свыше 300 тысяч членов. Более половины этих общественных формирований составляют ДНД (16,5 тыс.) численностью 185 тыс. человек.

Определенные сложности в работе органов внутренних дел обусловлены и тем, что возложенная на них предупредительная функция и ранее, и сейчас охватывает собой деятельность, значительно выходящую за пределы правовой и организационной компетенции их подразделений. Это порождает прямую зависимость результатов предупредительной деятельности милиции от работы других субъектов профилактики, для которых данная функция является второстепенной, а порой и не отвечающей их интересам. Отсюда укрывательство правонарушений предприятиями, учебными заведениями, неустановка средств охраны и т.д.

Деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений слабо обеспечена в правовом отношении, отсутствует законодательная база государственной системы социальной профилактики, четкая регламентация статуса субъектов и объектов предупредительного воздействия, их прав и обязанностей, санкций за их неисполнение, применяемых мер предупреждения, процессуальных вопросов индивидуального предупреждения и т.п.

Крайне ограничены материальные и иные ресурсные возможности для реализации мер предупреждения, особенно при оказании криминогенным и виктимным группам населения помощи по бытовому, трудовому устройству, организации досуга, а также для привлечения населения к оказанию содействия органам внутренних дел в их профилактической деятельности.

Определенные недостатки в профилактике преступлений обусловлены также существующей системой оценки работы органов внутренних дел, их различных служб и подразделений. Отдельные из них в большей мере ориентированы не на предупреждение, а лишь на раскрытие преступлений, что неизбежно приводит к увеличению числа последних.

Принятие новой Конституции России, нового уголовного, уголовно-исполнительного законодательства, иных нормативных актов, Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России привели к необходимости пересмотра основных положений об организации и осуществлении предупредительной деятельности. Предпосылками такого пересмотра служит и усложнение деятельности органов внутренних дел в связи с изменением структуры преступности (увеличение организованной, экономической преступности, коррупции; рост числа преступлений, которые традиционно рассматривались как наиболее чувствительные к уровню профилактической работы: преступления несовершеннолетних, рецидивистов, преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, наркотических средств и т.п.).

Организация и осуществление предупредительной деятельности органов внутренних дел, учитывающей современные реалии в экономике, политике, праве, особенности работы в условиях серьезного осложнения криминальной ситуации в стране основываются на следующих положениях.

1. Предупреждение преступлений является одним из приоритетных направлений борьбы с преступностью, обеспечивающим выявление и устранение (нейтрализацию, блокирование) ее корней, истоков. Эта значимость предупреждения преступлений определяется тем, что в его процессе криминогенные факторы могут подвергаться воздействию еще тогда, когда они не набрали силы, находятся в зародышевом состоянии и поэтому легче поддаются устранению. В то же время арсенал средств

предупреждения преступлений позволяет прерывать замышляемую или уже начатую преступную деятельность, не допускать вредных последствий, посягательств на общественные отношения. Предупреждение преступлений дает возможность решать задачи борьбы с ними наиболее гуманными способами, без включения на полную мощность механизма уголовного принуждения.

**2.** Система предупреждения преступлений органами внутренних дел должна учитывать их место в общегосударственной системе социальной профилактики, базироваться на общей цели (борьба с преступностью) и принципах, лежащих в основе предупредительной деятельности: законности, социальной справедливости, гуманизме, комплексности, дифференциации и индивидуальном подходе, своевременности и достаточности.

**3.** При формировании системы предупреждения преступлений органами внутренних дел необходимо использовать опыт прошлого, не допуская при этом заимствования неоправдавших себя, отживших элементов: излишней централизации профилактической деятельности; ее специального структурного обеспечения на всех уровнях управления органами внутренних дел; использования единых для всей страны форм и методов; формализма, показухи, увлечения количественными показателями и т.п. Сама система должна строиться с учетом новых социально-экономических условий, изменившейся криминальной ситуации, новой роли государства, существующих демократических ценностей.

**4.** Предупреждение преступлений, осуществляемое органами внутренних дел представляет собой комплекс мер, направленных на: а) выявление, нейтрализацию или устранение причин преступности, ее отдельных видов, а также способствующих ей условий (общая профилактика); б) выявление, оказание предупредительного воздействия в отношении лиц, поступки которых указывают на реальную возможность их перехода на преступный путь, а также по оказанию позитивного воздействия на их ближайшее окружение (индивидуальная профилактика).

В качестве разновидности индивидуальной профилактики выступает и предотвращение замышляемых преступлений, осуществляемое главным образом оперативно-розыскными службами путем склонения соответствующих лиц к добровольному отказу от совершения преступления.

Относительно самостоятельное значение в предупредительной работе имеет пресечение начатых, но не оконченных преступлений (на стадиях приготовления или покушения), осуществляемое в зависимости от ситуации всеми службами и подразделениями органов внутренних дел.

**5.** Основными мерами общей профилактики, в реализации которых принимают участие органы внутренних дел преимущественно федерального и регионального уровня, являются мониторинг, правовое воспитание, криминологическая экспертиза, разработка минимальных стандартов безопасности, программное и научное обеспечение деятельности по предупреждению преступлений.

При этом МВД России, МВД республик, ГУВД, УВД краев и областей должны предметно заниматься организацией предупредительной деятельности как непосредственно, так и через подведомственные им структуры. Их основными функциями в этом отношении являются: определение приоритетов, целей и задач; формирование нормативно-правовой основы предупреждения преступлений; координация предупредительной деятельности нижестоящих субъектов, оказание им необходимой методической и практической помощи; планирование и разработка предложений в федеральные и региональные программы борьбы с преступностью и иным («фоновым» для нее) правонарушительством, реализация в пределах своей компетенции этих программ; информационное, материально-техническое, финансовое, кадровое обеспечение нижестоящих субъектов предупредительной деятельности; осуществление контроля за их работой.

**6.** Особое место в деятельности органов внутренних дел занимает индивидуальная профилактика, т.е. целенаправленная работа с конкретными людьми,

допускающими юридически значимые отклонения от норм поведения, которая осуществляется на основе сочетания социального контроля, воспитания и оказания помощи. К мерам индивидуальной профилактики, применяемым органами внутренних дел к указанным лицам, являются: постановка на профилактический учет, профилактическая беседа, официальное предостережение, профилактическая помощь, привлечение к административной или уголовной ответственности.

Главными звеньями этой предупредительной деятельности являются органы внутренних дел, функционирующие на уровне городов, районов, населенных пунктов, действующих в микрорайонах по месту жительства граждан и непосредственно на объектах профилактической защиты. В осуществлении этой работы положительную роль могут сыграть сформированные по инициативе МВД России (за счет местного бюджета) специализированные подразделения, способные оперативно реагировать на изменения криминогенной ситуации и приближающие милицию к населению (территориальные пункты милиции, межрайонные отделения по контролю за уличной торговлей и обеспечению провоза порядка на городских рынках и в гостиницах, подразделения по предупреждению преступлений в пригородной зоне, на дачных участках).

Индивидуальная профилактика является также одной из функций отраслевых служб и подразделений регионального и федерального уровня, непосредственно осуществляющих борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и общественной безопасности.

При этом центральным звеном профилактики преступлений и иных правонарушений является служба участковых инспекторов милиции. Составляя лишь 8 % от кадрового состава милиции общественной безопасности, эта служба сохраняет ведущие позиции по результативности своей работы. Участковыми инспекторами милиции осуществляется индивидуальная профилактика в отношении трех миллионов лиц, ранее совершивших преступления, и других правонарушителей. Важное место в этой работе занимают также подразделения по делам несовершеннолетних, в сфере профилактического воздействия которых в 1996 г. находилось свыше 729 тыс. подростков-правонарушителей и 182 тыс. родителей, отрицательно влияющих на поведение детей. В расчете на одного инспектора по предупреждению правонарушений несовершеннолетних это составило 68 лиц, требующих контроля со стороны милиции.

7. Приоритетными направлениями индивидуальной профилактики являются: профилактика и предотвращение преступлений со стороны несовершеннолетних; устранение факторов, способствующих росту рецидивной преступности; осуществление профилактических мероприятий в отношении лиц, не имеющих жилья, постоянной работы и источников дохода.

Решая эти задачи, органы внутренних дел осуществляют индивидуальную профилактику в отношении следующих лиц:

- неоднократно и грубо нарушающих общественный порядок, в связи с чем к ним ранее применялись меры административного воздействия;
- высказывающих намерения совершить тяжкие или особо тяжкие преступления;
- систематически потребляющих наркотические или другие одурманивающие средства без назначения врача;
- злоупотребляющих алкоголем, в силу чего создающих своим поведением опасность для окружающих, в связи с чем к ним ранее применялись меры административного воздействия;
- грубо нарушающих обязанности по воспитанию детей и своим поведением вовлекающих их в совершение правонарушений, или способствующих этому, в связи с чем к ним применялись меры административного воздействия или уголовного наказания;
- условно осужденных, осужденных к мерам не связанным с лишением свободы, или к принудительным мерам воспитательного воздействия;

- освобожденных из мест лишения свободы после отбытия наказания за тяжкие или особо тяжкие преступления, либо имеющих две или более судимости за совершение преступлений средней тяжести;
- освобожденных из специальных или лечебно-воспитательных учреждений;
- являющихся подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких, если уголовное дело прекращено по нереабилитирующим обстоятельствам, а равно лиц, в отношении которых в возбуждении уголовного дела отказано по этим же основаниям.

Кроме того, на профилактический учет могут быть поставлены лица, состоящие на медицинском учете в связи с заболеванием СПИДом или венерическими болезнями, если их поведение может создать угрозу здоровью других лиц; состоящие на медицинском (психиатрическом) учете лица с психическими аномалиями в рамках вменяемости; состоящие на этом учете лица, к которым были применены принудительные меры медицинского характера.

Совершенствованию индивидуальной профилактики призваны служить намеченные для создания по решению правительства межрегиональные центры временного содержания иностранцев, подлежащих выдворению за пределы страны; специальные (в том числе коррекционные) лечебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным поведением, страдающих наркоманией и алкоголизмом.

**8.** Органы внутренних дел, осуществляя индивидуальную профилактику, должны в полной мере использовать в интересах предупреждения преступлений превентивные возможности закона, в частности, обеспечивать неотвратимость наказания за преступления, предусмотренные нормами уголовного закона с так называемой двойной превенцией; своевременно и адекватно реагировать на административные правонарушения, которые могут перерасти в уголовно-наказуемые деяния; активно использовать административно-правовые средства воздействия на криминогенные факторы, а также принимать меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством.

**9.** Деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений, традиционно осуществляемую преимущественно от «преступления» и от «преступника», необходимо в значительной мере переориентировать в сторону виктимологической профилактики, назначение которой – помочь людям избежать опасности стать жертвой преступления.

Это позволит охватить превентивным воздействием миллионы людей – потенциальных жертв преступлений. При этом должны использоваться разнообразные методы устранения ситуаций, чреватых угрозой причинения возможным потерпевшим вреда (изготовление и распространение памяток-предостережений с советами о том, как уберечься от преступления; оказание гражданам помощи в охране жилищ, автотранспортных средств, иного имущества; разъяснительная работа с родителями, работниками детских учреждений, лицами, входящими в группы повышенного криминального риска); меры, позволяющие обеспечить личную безопасность потенциальных жертв преступлений (установление личной охраны, предоставление средств индивидуальной защиты, обучение способам самообороны, противодействия преступникам), а также другие средства и приемы виктимологической профилактики.

**10.** В целях предупреждения преступлений органы внутренних дел должны поддерживать и развивать сотрудничество с представителями различных политических партий и движений, религиозных конфессий, средствами массовой информации. Органы внутренних дел должны способствовать как возрождению традиционных (ДНД, общественные пункты охраны порядка, советы профилактики на предприятиях), так и созданию новых общественных структур профилактической направленности. Одновременно необходимо всемерно поддерживать усилия по предупреждению преступлений, предпринимаемые комиссиями по делам несовершеннолетних, наблюдательными комиссиями, а также уличными,

квартильными, домовыми комитетами, казачьими формированиями, различными советами школ, попечительскими, благотворительными и другими негосударственными организациями.

При этом не следует навязывать населению готовых форм участия в работе по предупреждению преступлений, а всемерно стимулировать, поощрять, развивать гражданскую активность, основанную на естественном стремлении людей объединиться в целях защиты себя, своих детей и близких от преступных посягательств. В этой связи заслуживает внимания опыт предупреждения правонарушений локальными общинами граждан, например, ассоциациями родителей и учителей, старших сестер и братьев – по профилактике преступлений несовершеннолетних и в отношении них; объединениями представителей мелкого бизнеса – против рэкета, автовладельцев – против краж и угонов автотранспорта и т.п.

**11.** Эффективность предупредительной деятельности органов внутренних дел во многом определяется ее информационным обеспечением. Оптимизация этого обеспечения предполагает широкое внедрение средств компьютеризации и других компонентов современных информационных технологий, активное использование научных рекомендаций.

**12.** Необходимость реального повышения эффективности предупредительной деятельности органов внутренних дел обуславливает важность разработки особой системы стимулирования активного участия отраслевых служб в предупреждении преступлений с учетом их приоритетов в работе по профилактике, предотвращению, пресечению, раскрытию преступлений. Этим целям может служить дополнение отчетности показателями, реально отражающими работу служб и подразделений органов внутренних дел по предупреждению преступлений на стадиях замышления, приготовления и покушения. Наконец, важно унифицировать нормативные положения, регламентирующие деятельность служб и подразделений по профилактике, предотвращению и пресечению преступлений в специальном Наставлении.

Таковы основные направления совершенствования предупредительной деятельности органов внутренних дел, реализация которых будет способствовать повышению эффективности всей работы по борьбе с преступностью.

## Выводы

Предупредительная деятельность – одно из приоритетных направлений борьбы с преступностью. Ее совершенствование – важное условие стабилизации криминальной ситуации в России, успешного решения социальных и экономических задач общества.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. **Аванесов Г. А.** Криминология. – М.; 1984.
2. **Алексеев А. И.** Криминология. – М.; 1998.
3. **Карпец И. И.** Преступность: иллюзии и реальность. М; 1992.
4. **Лунеев В. В.** Преступность XX века. – М.; 1998.



*Prevenicinio darbo tobulinimo Rusijos vidaus reikalų sistemoje*

## ***pagrindinės kryptys***

***Prof. dr. V. D. Malkov***

*Nusikaltimų politikos ir prevencijos organizavimo katedra,  
Rusijos Federacijos VRM Vadybos akademija*

### **SANTRAUKA**

*Nusikaltimų prevencija Rusijoje daugiausia rūpinasi vidaus reikalų sistemos institucijos. Tam jos turi pakankamas juridines ir faktines sąlygas. Prevencinė veikla remiasi teisėtumo, socialinio teisingumo, humanizmo, kompleksiško, individualaus požiūrio ir kt. principais.*

*Vidaus reikalų sistemos institucijų prevencinės veiklos tobulinimo kryptys yra bendroji, individualioji ir viktimologinė profilaktika; prevencinių galimybių, susijusių su baudžiamąja procesine, baudžiamąja vykdomąja ir administracine baze plėtimas; bendradarbiavimo su visuomene, politinėmis partijomis ir judėjimais, religinėmis konfesijomis ir žiniasklaida plėtojimas, žmogiškosios bei mokslinės, organizacinės, metodinės, informacinės bei materialinės bazės gerinimas.*

*Prevencinė veikla – tai viena iš prioritetinių kovos su nusikalstamumu krypčių. Šios srities tobulinimas – tai ypač svarbus veiksnys siekiant mažinti nusikalstamumą Rusijoje bei įgyvendinti užsibrėžtus socialinius ir ekonominius uždavinius.*



### ***Mains Trends of Improvements in Crime Prevention in the Russian System of the Interior***

***V. D. Malkov, Prof., Dr.***

*Department of Crime Policy and Organisation of Crime Prevention  
Academy of Management of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*

### **SUMMARY**

*The Russian system of the Interior is the central institution carrying out crime prevention activities. It is provided with sufficient juridical and actual potentials. Prevention activities process is based on the following principles: legality, social justice, humanity, comprehension, individual approach, timeliness and preventiveness.*

*The trends of improvements in crime prevention implemented by the Russian system of the Interior are: general, individual and victimologic preventiveness; the use of preventive potentials related with criminal-procedural, criminal-executive and administrative legal basis; co-operation with society, political parties and movements, religious confessions and mass media; advancement of human and material resources and development of research, organisational, methodical, information and material-technical spheres.*

*Conclusions: Crime prevention is one of the preventive trends to combat criminality. The development of this sphere is an exceptionally important factor in the decrease of crime rate in Russia. It plays a crucial role in the implementation of prospective social and economic objectives of the country.*

