**Профилактика преступлений органами прокуратуры**

**Введение**

Предупреждение преступлений органами прокуратуры, как и любая другая целенаправленная деятельность, воздействует на определенные объекты, подвергая их изменениям, подчиненным целям недопущения преступлений. И естественно, что в соответствии с таким целеполаганием одним из объектов этой деятельности является преступность как совокупность преступлений. В случаях, когда преступление удается предупредить, не допустить, преступность подвергается благоприятным для общества (граждан, государства) изменениям, а именно – уменьшению, снижению уровня, сокращению на то число преступлений, которые могли быть совершены, но не состоялись благодаря предупредительным мерам.

Возможный вред общественным отношениям, благам и ценностям, охраняемым уголовным законом, если сработал механизм криминологического предупреждения, не наступает. Объекты, которые могли понести ущерб от преступления, сохраняются в неприкосновенности и целостности, продолжают нормальную жизнедеятельность: угроза убийством не реализуется и потенциальная жертва не подвергается посягательству; имущество, которое могло быть украдено, остается у законного собственника; нарушения интересов государственной службы удается не допустить путем предотвращения дачи-получения взятки и т.д.

**Объекты профилактической защиты**

Поскольку последствия преступности являются одной из ее имманентных характеристик (показателей), воздействие на преступность представляет собой одновременно и воздействие на ее последствия. И это дает основания для выделения в качестве относительно самостоятельного объекта предупредительной деятельности общественных отношений, благ и ценностей, охраняемых уголовным (применительно к преступлениям) либо иным законом (когда речь идет о связанных с преступностью правонарушениях некриминального свойства). В данном контексте речь идет об объектах профилактической защиты, с которыми связывается достижение не промежуточных, а более отдаленных, окончательных целей предупреждения преступлений.

Необходимо отметить, что указанные объекты не специфичны для деятельности по предупреждению преступлений. В частности, воздействие на них осуществляется и на так называемом наказательном направлении борьбы с преступностью – путем применения уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, криминалистических и иных средств и методов.

Непосредственным и специфичным для превентивного направления противодействия преступности объектом являются ее причины, условия, иные детерминанты, результатом действия которых еще не стало совершение уголовно наказуемых деяний. Именно воздействием на такие причины, условия, иные детерминанты преступности определяются последовательно упреждающий характер, специфическое содержание и формы превентивного (в отличие от «наказательного») противодействия преступности.

В качестве объектов криминологического предупреждения рассматриваются также лица (индивиды), в том числе правонарушители. Как правильно отмечает в этой связи Г.Г. Смирнов, «признание определенных категорий лиц объектами предупреждения преступлений не означает какого-либо ущемления их статуса и ни в коей мере не умаляет их достоинства. Объект в данном случае не есть нечто вещественное, материальное, бессловесное и бесправное. Некоторые лица, подвергающиеся индивидуальному предупредительному воздействию в связи с их противоправным поведением... могут подвергаться определенным правовым ограничениям, но строго в рамках закона. При этом они остаются полноценными субъектами гражданских, семейных, трудовых и иных правоотношений».

Наряду с правонарушителями, подвергающимися предупредительному воздействию, к объектам криминологического предупреждения относятся иные категории лиц: потенциальные и реальные жертвы преступлений, а также лица, в чьем поведении при исполнении ими разнообразных социальных ролей проявляются, находят выражение различные причины, условия, иные детерминанты преступлений.

Уточним, наконец, что высказанное в криминологической литературе мнение, что «объектом криминологической профилактики могут быть также некоторые конкретные жизненные ситуации», не следует понимать в том смысле, будто речь идет о дополнительном, наряду с рассмотренными, самостоятельном виде (классе) объектов предупредительной деятельности. Криминогенные ситуации в данном контексте охватываются понятием причин и условий (объективных, внешних, а не субъективных, внутренних), являющихся основным объектом превентивного противодействия преступности.

**Превентивные функции прокуратуры**

Прокуратура, как субъект предупреждения преступлений, в той или иной мере воздействует на все указанные виды объектов. При этом наиболее масштабным и значимым, главным и определяющим является воздействие на причины и условия преступности, что согласуется с изложенными выше положениями о том, что предупредительная деятельность органов прокуратуры осуществляется в основном в виде криминологической профилактики и лишь частично – в ограниченных пределах – в виде предотвращения замышляемых и подготавливаемых и пресечения начатых преступлений.

Воздействие органов прокуратуры на причинный комплекс преступности, включающий по различным оценкам от 250 до 400 различных по природе факторов (экономических, социальных, политических, идеологических и многих других), имеет свои пределы, очерченные статусом, функциями этих органов. Применительно к основной функции органов прокуратуры – надзору за исполнением законов – эти пределы ограничиваются компетенцией прокуратуры по выявлению и устранению нарушений законности. Иными словами, прокуроры, надзирающие за исполнением законов, выявляют и реагируют с использованием прокурорско-надзорных полномочий лишь на такие причины, условия, иные детерминанты преступности, которые могут быть расценены как нарушения законов. Например, в ситуациях предупреждения преступлений несовершеннолетних – на нарушения их прав и законных интересов, а не просто педагогически безграмотную воспитательную работу или плохую организацию досуга подростков. Исключение составляют случаи реагирования в рамках надзорной деятельности на сведения о готовящихся противоправных деяниях, т.е. еще не состоявшихся нарушениях закона, когда в соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре в целях предупреждения правонарушений, в том числе и возможных преступлений, объявляется предостережение о недопустимости нарушения закона.

Что касается других функций прокуратуры, то ее предупредительная деятельность может в той или иной мере охватывать без указанных ограничений практически любые виды (классы) причин, условий, иных детерминант преступности, не обязательно имеющих «окраску» нарушений закона. Так, в процессе координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокурор инициирует совместные целевые мероприятия по изучению, выявлению и устранению криминогенных факторов (в том числе экономического, социального, организационно-управленческого, технического и иного характера) безотносительно к тому, имеют они форму нарушений закона или нет. То же самое может иметь место в ходе расследования уголовных дел, подследственных органам прокуратуры, в процессе руководства уголовным преследованием, осуществляемого прокурором, при участии прокуратуры в правотворческой деятельности. Во всех этих случаях единственным ограничителем деятельности прокуратуры по воздействию на причинный комплекс преступности остается ее соответствие функциональному предназначению прокурорской системы, ее задачам, предусмотренным законом направлениям деятельности, компетенции, полномочиям.

Что касается личности (индивидов) как объекта предупреждения преступлений, то здесь специфические для органов прокуратуры моменты связаны с ролевым статусом лиц, подвергающихся предупредительным воздействиям. Как известно, в настоящее время прокуратура не осуществляет надзор за исполнением законов гражданами. В сфере ее надзорной деятельности деяния должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, руководителей и членов органов управления коммерческих и некоммерческих организаций. И в случаях, когда прокурорские полномочия используются для устранения допускаемых ими нарушений закона, причинно, по связи состояний, иным образом связанных с преступностью (например, административных, финансовых, других правонарушений, которые могут перерасти в уголовно наказуемые деяния), эти категории субъектов правомерно рассматривать в качестве объектов предупреждения преступлений. В данном контексте особо следует выделить категорию должностных лиц правоохранительных органов, обязанных в силу требований закона заниматься предупреждением преступлений. Прокуратура реагирует как на факты неисполнения ими данной правовой обязанности путем бездействия (например, на то, что лица, от которых можно ожидать совершения преступлений либо их рецидива, не ставятся на учет в органах внутренних дел, профилактическая работа с ними не проводится), так и на нарушения прав и законных интересов лиц, подвергающихся профилактическому воздействию (например, применение к ним ограничений, не предусмотренных законом). В этом смысле можно утверждать, что не прямо и не непосредственно, а косвенно и опосредованно надзорная деятельность прокуратуры охватывает и такой объект криминологического предупреждения, как граждане, от которых, судя по их противоправному поведению, можно ожидать совершения преступлений. Укажем в этой связи, что на профилактическом учете только органов внутренних дел за последнее время ежегодно состоит более 3млн. лиц.

Коснувшись данного вопроса, нельзя не отметить существенного пробела, возникшего в законодательстве в связи с отменой после принятия нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вступившего в силу с 1 июля 2002 г., административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. С этого времени наиболее рецидивоопасные категории освобожденных с крайне неблагоприятным криминологическим прогнозом оказались вне сферы правового контроля, который ранее, как известно, осуществлялся не без участия органов прокуратуры. И следует поддержать предложение о восполнении данного пробела – принять федеральный закон по данному вопросу, соответствующий современным требованиям. В рамках настоящей работы представляется необходимым особо подчеркнуть следующее: имеющиеся законопроекты предусматривают, что контроль за освобожденными, чье поведение чревато угрозой уголовного рецидива, как по инициативе администрации исправительных учреждений, так и по представлениям милиции (органов внутренних дел), должен устанавливаться судом с согласия прокурора. Мы поддерживаем такое решение вопроса, считая, что это усилит роль органов прокуратуры в предупреждении преступлений.

Свою деятельность по воздействию на рассмотренные объекты прокуратура, как и другие субъекты предупреждения преступлений, осуществляет в соответствии с определенными принципами, под которыми понимаются основополагающие идеи, исходные положения, определяющие направленность и суть, содержание и формы криминологического предупреждения.

**Классификация принципов превенции**

Их можно сгруппировать следующим образом. Во-первых, *это общие принципы, присущие всей деятельности по предупреждению преступлений* независимо от того, какие субъекты ее осуществляют. Они достаточно подробно исследованы в криминологической литературе последних лет, и это дает нам возможность ограничиться их перечислением. На наш взгляд, наиболее полный перечень общих принципов предупреждения преступлений дан Г.Г. Смирновым, который относит к ним: последовательно упреждающий характер, социально-экономическую и политическую обоснованность, законность, справедливость и гуманизм, демократизм, примат (приоритет) мер убеждения, социальной поддержки и помощи над мерами принуждения, комплексный подход и научность (научную обоснованность).

Во-вторых, поскольку предупреждение преступлений представляет собой составную часть (одну из сторон) сложной и многогранной деятельности прокуратуры, на него распространяются *принципы, установленные для организации и деятельности органов прокуратуры* в целом. Это единство и централизация прокурорской системы, независимость и внепартийность, гласность. Данные принципы накладывают весьма существенный отпечаток на предупредительную деятельность прокуратуры, во многом определяют ее специфику в сравнении с тем, что делают в сфере превентивного противодействия преступности иные субъекты. Исходя из принципа *единства системы*, прокуроры всех уровней (от Генерального до районного) обладают, за редкими исключениями, оговоренными в законе, одинаковыми полномочиями по выявлению криминогенных факторов (проводить проверки, требовать проведения ревизий, беспрепятственно входить на территорию и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к документам и т.д.) и используют одни и те же акты реагирования на них (протесты, представления, постановления, обращения в суд и т.д.).

Большое антикриминогенное значение имеют постоянно проводимые в *централизованном порядке* – по планам Генеральной прокуратуры РФ – прокурорские проверки исполнения самых разнообразных законов. Они предусматриваются в планах Генеральной прокуратуры РФ на каждое полугодие. Для примера приведем проверки, которые предусматривались на второе полугодие 2004 г.: исполнение законодательства о рынке ценных бумаг и антимонопольного законодательства, о государственном регулировании финансового рынка (с направлением заданий прокурорам 42 субъектов РФ); исполнение законодательства о труде (с направлением заданий 55 прокурорам субъектов РФ); исполнение законодательства, регулирующего физическую защиту атомных электростанций и других режимных объектов особой важности (с направлением заданий всем военным прокурорам окружного звена, 18 прокурорам субъектов РФ и 2 руководителям специализированных прокуратур); исполнение в органах внутренних дел законодательства, направленного на предупреждение повторных преступлений (с направлением заданий 38 прокуроров субъектов РФ). Содержание проверяемых вопросов, характер заданий таковы, что в ходе проверок устанавливались обстоятельства, значимые в первом случае для предупреждения экономических, коррупционных и иных должностных преступлений; во втором – преступлений, посягающих на конституционные права граждан в сфере труда; в третьем – террористических нападений на режимные объекты; в четвертом – рецидивных преступлений.

В ходе подобных централизованных мероприятий осуществляется наблюдение и проверка исполнения законов по всей вертикали отраслевого управления, что позволяет выявить их криминогенно значимые нарушения на всех уровнях – от федерального (например, в масштабе федерального министерства, службы, агентства) до муниципального (соответствующих структур в органах местного самоуправления). Тем самым обеспечивается всесторонность и полнота выявления криминогенных факторов. В конструктивном плане это дает возможность разработать и принять меры по их устранению (нейтрализации, блокированию) также в широком диапазоне, с использованием возможностей местного, регионального и федерального уровней.

Благодаря *принципу независимости* меры прокурорского реагирования на причины и условия преступлений, иные криминогенные факторы, как правило, более кардинальны, последовательны и принципиальны в сравнении с тем, что могут делать в данном направлении другие субъекты предупреждения преступлений. В отличие от них, прокуратура подчиняется только закону, она может действовать, как говорится, «без оглядки», связанной с ведомственными, региональными и местными интересами, которые, как показывает опыт, нередко вступают в противоречие с законом; не считаться с соображениями отраслевой, территориальной, корпоративной и иной солидарности, которые зачастую также противоречат публичным интересам и требованиям правовых норм; противостоять стремлению чиновников не выносить «сор из избы», сохранить во что бы то ни стало честь мундира, избежать ответственности за допущенные нарушения и т.п.

*Принцип гласности* находит наиболее полное воплощение именно в деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений, где ее сотрудники поддерживают самые широкие контакты с общественностью, населением, органами власти и органами местного самоуправления, при этом они не связаны ограничениями гласности, действующими на других направлениях работы (например, сохранение следственной, оперативно-розыскной тайны в ходе расследования преступлений). В информациях о состоянии законности и борьбе с правонарушениями, направляемых прокуратурой органам государственной власти и органами местного самоуправления, в выступлениях прокурорских работников в СМИ, перед гражданами преобладают, как свидетельствует практика, сведения о причинах и условиях преступлений и других правонарушений, иные криминологически значимые данные.

В известном смысле гласность – это принцип и одновременно метод работы прокуратуры по предупреждению преступлений. Она позволяет мобилизовать на решение предупредительных задач возможности и авторитет общественного мнения, что в сочетании с силой закона дает наиболее ощутимые результаты в деле превентивного противостояния преступности.

Наконец, в-третьих, предупредительная работа прокуратуры должна строиться и осуществляться в соответствии с *частными принципами, действующими на отдельных направлениях (видах) предупреждения преступлений*. Например, как и другие субъекты предупреждения правонарушений несовершеннолетних, прокуратура руководствуется не только общими принципами (законность, демократизм, гуманизм), но и такими требованиями, предусмотренными в ст. 2 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. (в последующих редакциях), как поддержка семьи и взаимодействие с ней, индивидуальный подход и исправление несовершеннолетних с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечение ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

**Меры и виды профилактики со стороны прокуратуры**

Прокуратура, обеспечивая законность во всех сферах правовых отношений, имеет реальные возможности для активного и «широкозахватного» участия в так называемом раннем предупреждении преступлений путем воздействия не только на сами причины и условия преступлений, но и на то, что их порождает, воспроизводит («причины причин»), еще только создает условия для криминологической детерминации (причинения). «Задача прокуратуры, – подчеркивал В.К. Звирбуль, – состоит в принятии мер к устранению, нейтрализации условий, способствующих проявлению причин преступности».

Из видов профилактики (индивидуальная, общая) в предупредительной деятельности прокуратуры преобладает общая, под которой понимается выявление в различных сферах социальной жизни (экономической, семейно-бытовой, досуговой, производственно-трудовой и т.д.) причин и условий преступлений, разработка и принятие мер по их устранению (блокированию, нейтрализации), осуществляемые в известном смысле обезличенно, безотносительно к поведению конкретных лиц, могущих совершить уголовно наказуемые деяния.

Что касается мер индивидуальной профилактики как предупредительного воздействия на конкретных лиц, склонных к совершению преступлений, то они в деятельности прокуратуры применяются в ограниченных пределах: в ходе расследования преступлений, при использовании такого средства прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона, в отдельных ситуациях предупреждения правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних и в некоторых других сравнительно редких случаях.

Аналогичным образом еще более редким является участие прокуратуры, ее должностных лиц в деятельности по предотвращению замышляемых и подготавливаемых, а также пресечению начатых преступлений. Оно в основном ограничивается ситуациями расследования преступлений, надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, администрациями мест лишения свободы и некоторыми другими случаями.

В соответствии со статусом и функциональным предназначением прокуратуры, прежде всего с учетом того, что ее основная и наиболее специфическая функция – надзор за исполнением законов (при всей значимости остальных функций), в деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений преобладают *меры-сигналы*, представляющие собой информации, предложения, требования о необходимости целенаправленного воздействия на криминогенные факторы.

*Меры-действия* по предупреждению преступлений, осуществляемые прокуратурой, относятся в основном к правовым (например, дача согласия на введение в исправительном учреждении режима особых условий – ст. 85 УИК РФ) либо к культурно-воспитательным (участие прокурорских работников в правовом просвещении, обучении и воспитании).

В отличие от органов внутренних дел, которые выявляют конкретных лиц, склонных к совершению преступлений, ставят их на профилактический учет, проводят с ними профилактические беседы и другие мероприятия по недопущению с их стороны преступлений, предотвращают с помощью оперативно-розыскных средств и методов уголовно наказуемые деяния на стадии приготовления, берут с поличным лиц, покушающихся на преступления, в иных формах осуществляют предупредительную работу непосредственно на *исполнительском* уровне, органы прокуратуры, участвуя в такой работе в ограниченных пределах, реализуют свои полномочия преимущественно на *организаторском*, *управленческом* уровне. Это находит выражение прежде всего в таких функциях прокуратуры, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворчестве, а также в организации органами государственной власти и органами местного самоуправления широкого комплекса мер предупреждения преступности.

Предупреждение преступлений и связанных с ними правонарушений применительно к системе органов прокуратуры правомерно рассматривать как атрибутивное свойство, имманентную характеристику (внутренне присущее качество) всех без исключения направлений их деятельности.

Прокуратуре, как субъекту предупреждения преступлений, присущи такие характерные для правоохранительных органов признаки, как: выделенность задач предупредительной деятельности – производных от основной компетенции в сфере обеспечения законности и правопорядка; осуществление деятельности по предупреждению преступлений в процессуальных и непроцессуальных формах; наличие у работников, осуществляющих предупредительную деятельность, правомочий представителей власти, включая право применять (инициировать) меры государственного принуждения, что является их прерогативой в сравнении с другими субъектами предупреждения преступлений; тенденция к специализации предупредительной деятельности в сочетании с требованием участия в ней всех служб и подразделений в меру возложенных на них служебных задач; наличие механизма межведомственной координации предупредительной деятельности; выделение задачи предупреждения преступлений в самих правоохранительных органах.

Как уже отмечалось, за последнее время Генеральной прокуратурой РФ приняты организационно-методические и иные меры, направленные на активизацию деятельности подчиненных органов в качестве субъектов предупреждения преступлений.

Все это способствовало тому, что в целом органы прокуратуры стали уделять больше внимания работе по предупреждению преступлений. Однако в некоторых регионах управленческие решения, другие инициативы «сверху» остались без должного внимания и реагирования. Так, по данным указанного опроса, в большинстве органов (80%) дело ограничилось традиционным ознакомлением сотрудников с указанием Генерального прокурора от 28.08.2001 г. Только в 4% органов прокуратуры были разработаны с учетом местных условий специальные планы работы по исполнению этого указания, в 15% внесены коррективы в имевшиеся планы (в том числе планы работы координационных совещаний), лишь в одном случае меры по выполнению указания обсуждались на специально посвященном этому вопросу заседании коллегии областной прокуратуры.

**Заключение**

Криминологическими исследованиями последних лет доказано, что имеется настоятельная необходимость воссоздания системы социальной профилактики и криминологического предупреждения преступлений как непременного условия снижения остроты сложившейся в стране криминальной ситуации. Занимая особое место в системе правоохраны, прокуратура призвана играть ведущую роль в коренном улучшении использования антикриминогенного потенциала правоохранительных органов, деятельность которых по борьбе с преступностью она координирует. Между тем значение предупредительной деятельности прокуратуры (как на управленческом, так и на исполнительском уровне) недооценивается и в научно-доктринальном плане, и среди практических сотрудников. Определенная часть прокурорских работников разуверились в превентивных подходах к делу борьбы с преступностью, считают, что предупредительная работа изжила себя, перестав быть актуальной. Нет полной ясности в некоторых исходных, концептуальных вопросах, касающихся целей и задач, места и роли прокуратуры в системе субъектов криминологического предупреждения. Некоторые прокуроры свою бездеятельность в сфере предупреждения преступлений оправдывают ссылками на отсутствие указаний на предупреждение преступлений при формулировании в законе задач и функций органов прокуратуры, при определении назначения (задач) уголовного судопроизводства. Между тем очевидно, что система правоохраны, деятельность всех и каждого из ее субъектов не могут быть оторваны от предупреждения преступлений, которое является атрибутивной функцией этой системы и деятельности.

**Список литературы**

1. Теоретические основы предупреждения преступности / Отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 2007.
2. Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2006.
3. Алексеев А.И., Куракин Л.Л. Прокуратура как субъект предупреждения преступлений / Под. ред. А.И. Алексеева. М., 2008.
4. Криминология: Учебник / Под ред. А.И. Долговой. Изд. 2-е., М., 2005.
5. Алексеев А.И. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений? // Законность. 2002. № 1.
6. Правоохранительные органы России. Учебник / Под ред. В.П. Божьева. М., 2008.
7. Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 2009.
8. Куракин Л.Л. Что показал опрос экспертов о работе по предупреждению преступлений // Проблемы криминологии и предупреждения преступности. М., 2004.