

О парламентских слушаниях "О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении правопорядка в Российской Федерации в современных условиях"

Постановление · № 308-СФ · от 24.09.1997 · Совет Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О парламентских слушаниях

"О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении

правопорядка в Российской Федерации в современных условиях"

Рассмотрев заключение по результатам парламентских слушаний "О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении правопорядка в Российской Федерации в современных условиях", Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить положения, выводы и рекомендации, изложенные в указанном заключении (прилагается).
2. Направить указанное заключение Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель

Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации Е.С.СТРОЕВ

24 сентября 1997 года

№ 308-СФ

Приложение

к постановлению Совета Федерации

Федерального Собрания

Российской Федерации

от 24 сентября 1997 года

№ 308-СФ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам парламентских слушаний "О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении правопорядка в Российской Федерации в современных условиях"

На протяжении трех последних лет - со времени проведения в апреле 1994 года парламентских слушаний "Борьба с преступностью и укрепление правопорядка в Российской Федерации" - криминогенная обстановка в стране продолжала оставаться тяжелой. Как по своим масштабам, так и по уровню разрушительного влияния преступность формируется в силу, реально угрожающую социально-экономическому развитию государства и его национальной безопасности. Рост преступности повышает социальную напряженность, вызывает все возрастающее и все более обоснованное беспокойство граждан за свою личную и имущественную безопасность, жизнь и здоровье близких.

Опасное развитие ситуации определяется неблагоприятными качественными характеристиками преступности, прежде всего - высокой степенью ее организованности, вооруженности,

криминального рецидива и профессионализма, укреплением межрегиональных и международных преступных связей, корыстной направленностью, крайними формами противостояния преступных группировок как между собой при разделе сфер влияния, так и правоохранительным органам. За 1996 год при исполнении служебных обязанностей погибло 319 и ранено 610 сотрудников милиции. Все чаще жертвами преступных посягательств становятся следователи, прокуроры, судьи, работники налоговой службы, налоговой полиции, таможенных органов и члены их семей. Некоторое уменьшение количества зарегистрированных преступлений (около 2,63 млн. преступлений в 1996 году против 2,8 млн. преступлений в 1994 году), во-первых, слишком незначительно и никак не компенсирует роста преступности более чем в два раза в предшествующем трехлети и, во-вторых, не отражает действительной динамики преступности, отличающейся высокой латентностью. В структуре преступности по-прежнему доминирующее место занимают тяжкие преступления (почти 60 процентов). Особую тревогу вызывает рост бандитизма, заказных убийств, взрывов и других проявлений терроризма. За 1996 год зарегистрировано 316 проявлений бандитизма - на 4 процента больше, чем в 1995 году. На 28,8 процента по сравнению с 1995 годом возросло число преступлений, связанных с похищением людей (823 случая), на 24 процента - угроз убийством, нанесением тяжких телесных повреждений или уничтожением имущества. Совершено 138 захватов заложников, 886 криминальных взрывов, в результате которых погиб 141 человек и ранено 553 человека.

Возрастающая техническая оснащенность и вооруженность преступников обуславливает общественную опасность насильственной преступности. Отмечается устойчивая тенденция контрабандного поступления оружия из зарубежных стран (Украины, стран Балтии и других), из регионов вооруженных конфликтов, хищения его из воинских частей и с промышленных предприятий оборонного комплекса, кустарного производства оружия.

По-прежнему преобладающую часть в структуре преступности продолжают составлять посягательства на собственность. В истекшем году совершено 1,5 млн. имущественных преступлений, более 80 процентов из которых составляют кражи.

Корыстная направленность в значительной степени определяет общую мотивацию преступности в стране. Отмечается стремительный рост теневого сектора экономики и расширение противоправной хозяйственной деятельности. Рост зарегистрированных в 1996 году экономических преступлений (13 процентов) объективно отражает общую тенденцию усиления криминализации хозяйственного комплекса. Как и в предыдущие периоды, продолжались масштабные действия по незаконному завладению государственной собственностью в ходе ее разгосударствления и приватизации, многочисленные корыстные злоупотребления при управлении ею, уклонения от налогообложения. Активизируются противоправные сделки по вывозу сырьевых, энергетических и других невозполняемых ресурсов за рубеж, переводу экспортной валютной выручки на счета российских юридических и физических лиц в иностранных банках.

Опасность криминализации экономики усугубляется активным проникновением в нее организованных преступных сообществ. Они получают существенную финансовую подпитку от легальных или полуполюгальных собственных и контролируемых структур, а также в результате традиционного преступного промысла - рэкета, грабежей, разбоя. При этом значительная часть сконцентрированных в криминальной среде теневых капиталов по-прежнему направляется на дальнейшее воспроизводство как экономической, так и общеуголовной преступности, подкуп коррумпированных должностных лиц в структурах государственной власти.

Вред, наносимый преступностью, велик и постоянно возрастает, моральный и материальный ущербы, причиняемые ею, не восполняются, возрождение экономики из-за ограниченного участия иностранных инвесторов, опасаящихся вкладывать свои ресурсы в криминализированную российскую экономику, замедляется. Тем не менее, "цена преступности", несмотря на наличие методик Организации Объединенных Наций, разработанных около десяти лет назад, в России не

определяется. Ввиду этого невозможно установить, во что обходятся населению, обществу и государству нынешний уровень и масштабы различных преступных проявлений, а также социальные границы допустимого вреда от преступных деяний. Отсутствие объективных критериев не позволяет реально обосновать решения по приоритетному выделению необходимых объемов финансовых и иных ресурсов для эффективной борьбы с преступностью.

Устойчивую тенденцию к росту имеют наркомания и связанные с ней проявления преступности.

Ежегодно примерно в 1,5 раза увеличивается контрабанда наркотиков. В 1996 году при таможенном досмотре изъято около 6 тыс. килограммов наркотиков. В прошлом году зарегистрировано более 96 тысяч преступлений, связанных с наркотиками, против 79 тысяч в 1995 году.

Несмотря на сокращение уличной преступности (с 333682 в 1993 году до 219211 в 1996 году), в том числе тяжкой, оперативная обстановка в общественных местах, на улицах городов и других населенных пунктов остается достаточно напряженной. Здесь по-прежнему совершаются каждые десятое убийство, шестое тяжкое телесное повреждение, пятый разбой, третий грабёж, значительное число других насильственных и имущественных преступлений, проявлений хулиганства.

На состояние преступности в стране существенное влияние оказывали изменения в социальной характеристике лиц, совершающих преступления. Преступность все более "омолаживается" и феминизируется, происходит ее интеллектуализация. Энергия все большего числа людей постепенно переводится в "деловое", но далеко не законопослушное русло. Так, в 1996 году из выявленных 1,618 тысяч лиц, совершивших преступления, 1,250 тысяч совершили преступления впервые.

Отмечается также существенное изменение мотивации преступлений. Если сравнительно недавно основная часть убийств и тяжких телесных повреждений, других посягательств на личность совершалась на бытовой почве, из хулиганских побуждений, то в последнее время заметно увеличение таких преступлений, как заранее организованные, в том числе и по криминальным заказам.

Интенсивной криминализации общества способствовали продолжающийся процесс высвобождения из сферы общественного производства значительного числа лиц трудоспособного возраста, слабость социальной защищенности части населения. Именно из группы незанятого и безработного населения шло наиболее активное пополнение криминальной среды. В 1996 году темпы роста преступлений, совершенных лицами, не имевшими постоянного источника дохода, составили 7,9 процента, в том числе безработных - 4,3 процента, а их доля среди всех участвовавших в преступлениях увеличилась с 34 процентов в 1993 году до 48 процентов в 1996 году.

Острой остается проблема криминализации подростковой среды. Несовершеннолетними и при их соучастии совершено 202,9 тысяч преступлений, в том числе 161,1 тысяч тяжких. За последние пять лет резко увеличилось число умышленных убийств, разбойных нападений, грабежей, подростки все чаще принимают участие в совершении бандитских нападений и рэкете. Усиливается влияние взрослых преступников, использующих подростков в интересах организованной преступности и криминального бизнеса.

В кризисном состоянии находятся пенитенциарные учреждения. Сотни тысяч людей, содержащихся в местах лишения свободы и в следственных изоляторах, питаются впроголодь, не обеспечены жизненно необходимыми условиями, соответствующими минимальным международным стандартам. Исправительное воздействие лишения свободы практически сведено к нулю. Пришла в упадок система социальной реадaptации.

Для выполнения федеральной целевой программы "Строительство и реконструкция следственных изоляторов и тюрем Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также строительство жилья для персонала указанных учреждений" (на период до 2000 года), утвержденной Правительством Российской Федерации 3 ноября 1994 года, из федерального бюджета в 1996 году

выделено только 9 процентов средств от расчетной потребности, а на 1997 год запланировано выделение всего 4 процентов.

При сохранении существующего положения с финансированием под угрозой неисполнения оказался Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в части обеспечения до 1 января 1998 года подозреваемым и обвиняемым приемлемых условий содержания.

Основные причины разгула преступности кроются в кризисном состоянии экономики и политической нестабильности общества, в правовом нигилизме, охватившем значительные слои населения и властные структуры всех уровней. Они коренятся в серьезных просчетах в правоприменительной практике, прежде всего в низкой раскрываемости тяжких преступлений. Самым негативным образом сказываются отсутствие системы предупреждения преступности, несовершенство правовой базы. Резкое имущественное расслоение, сосредоточение значительных имущественных ценностей в руках малой части населения при обнищании большинства, снижение социальных и правовых гарантий, потеря социальной ориентации и жизненных перспектив у многих граждан, особенно молодежи, - это питательная почва для растущей криминализации общества. С появлением элитно-властной преступности гражданами утрачена вера во власть и в закон.

Оценивая криминальную ситуацию в стране, участники парламентских слушаний отмечают, что нарастающему криминогенному потенциалу не противопоставляются эффективные формы и методы государственного и общественного контроля над преступностью. Некоторые инструменты социального контроля оказались утраченными либо бездействующими. Недостаточно научно выверенными и реалистичными оказались некоторые прогнозные оценки и положения Концепции судебной реформы 1991 года, объективно содействовавшие умалению контрольно-надзорной функции государства в сфере правопорядка. При отсутствии государственной стратегии борьбы с преступностью принимавшиеся локальные, разрозненные и, как правило, запоздалые усилия по стабилизации ситуации не могли принести положительных результатов. Несмотря на многолетнюю тревожную реакцию населения, только на четвертом году радикальных реформ Президентом Российской Федерации была утверждена Федеральная программа Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994-1995 годы, ориентированная в основном на правоохранительные органы. К тому же и она не была подкреплена должными материальными и финансовыми ресурсами, в связи с чем во многом не реализована. Аналогичная ситуация складывается с программой усиления борьбы с преступностью на 1996-1997 годы. Расходы федерального бюджета на реализацию программы борьбы с преступностью в 1996 году профинансированы только на 29 процентов от утвержденного годового показателя за счет средств, выделяемых Министерству внутренних дел Российской Федерации на основную деятельность. В первом квартале 1997 года указанная программа вообще не финансировалась. Ни в 1996 году, ни в 1997 году средства в Государственный фонд борьбы с преступностью не поступали. При этом для пополнения фонда не используются в качестве внебюджетных источников конфискат и бесхозные вещи. Медленно совершенствовалась правовая база борьбы с преступностью, особенно в плане установления ответственности за новые виды противоправных действий. С одной стороны, это создавало условия для расширения криминальной активности, с другой - ограничивало возможность реагирования на такие действия правоохранительных структур. В результате принимаемые органами правопорядка меры не изменили существенно отрицательную направленность процессов, происходивших в криминальной ситуации, а лишь смогли частично их смягчить.

Многие органы власти в центре и на местах самоустранились от участия в организации борьбы с преступностью и ее предупреждения. В этой связи назрела настоятельная необходимость возрождения в этой сфере управленческой функции государства, что позволило бы контролировать криминогенную ситуацию в стране, удерживать ее в социально терпимых границах.

Органы прокуратуры, внутренних дел, налоговой полиции, таможенные органы еще не

обеспечивают решительного пресечения преступлений и неотвратимости наказания. Значительная часть сообщений о преступлениях остается без надлежащего реагирования, широкое распространение получили необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел, преждевременное их приостановление и неосновательное прекращение. Граждане зачастую не обращаются в правоохранительные органы, не веря в принятие ими мер реагирования. Многие опасные преступления остаются нераскрытыми (в 1996 году их удельный вес составил 43 процента, в том числе не раскрыто более 7500 убийств).

При раскрытии и расследовании преступлений широкое распространение получили нарушения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, несоблюдение процессуальных гарантий. В 1996 году судами России оправдано более 5 тысяч человек, из-за нарушений законности и некачественного расследования возвращены на доследование уголовные дела в отношении почти 150 тысяч человек. В 1996 году за нарушение законности и серьезные упущения по службе только из органов внутренних дел уволено 21347 сотрудников; к уголовной и дисциплинарной ответственности привлечено: за превышение власти и служебных полномочий - 868 человек, за злоупотребление властью и служебным положением - 212 человек, за взяточничество 404 человека. Судебная система далеко не во всех случаях оказывается в состоянии обеспечить своевременное и качественное рассмотрение дел. Из-за недостаточного финансирования и организационных просчетов, слабой научной обоснованности концептуальных подходов судебная реформа до последнего времени осуществлялась крайне неудовлетворительно. В судах наблюдается острая нехватка судейских кадров, многие суды размещены в непригодных либо плохо приспособленных для осуществления правосудия помещениях, не хватает средств даже на рассылку судебных повесток. Не преодолено кризисное положение с участием в судебных процессах народных заседателей.

Не изжиты волокита при рассмотрении судами уголовных и гражданских дел. Это приводит к тому, что граждане длительное время не могут найти справедливое разрешение своих дел, многие подсудимые, в том числе несовершеннолетние, ожидают месяцами, а порой и годами, судебного рассмотрения. При волоките в рассмотрении гражданских дел, неэффективности системы судебного исполнения стали неединичными случаи решения возникающих проблем, в частности понуждения к выполнению обязательств, с помощью криминальных "разборок".

Снижение общего уровня деятельности правоохранительных органов и судов, многочисленные нарушения законности, допускаемые их работниками, - во многом результат кадрового кризиса. Отток из этих органов опытных, обладающих высокой профессиональной квалификацией работников не преодолен. Найти равноценную замену им, как правило, не удастся. Многие работники милиции (в том числе и оперативно-розыскных служб), следователи - как органов внутренних дел, так и прокуратуры - не имеют высшего юридического образования. Такое положение с кадрами - результат не только низкого материального обеспечения, недостаточных правовых и социальных гарантий, но и непродуманных реорганизаций, неоднократных попыток сократить выплаты и льготы в этих органах, что порождает нестабильность, неуверенность кадров и часто просто деморализует их. На ослаблении надзора за соблюдением законности сказалась также неопределенность правового статуса прокуратуры на старте радикальных реформ.

Серьезными издержками, снижающими эффективность правоприменения, страдает законотворческий процесс. Целый ряд законопроектов на протяжении длительного времени остается без всякого движения. Криминологическая экспертиза законопроектов практически не проводится, нередко она подменяется получением по ним "замечаний" заинтересованных ведомств. Законопроекты для всеобщего сведения, как правило, не публикуются и их обсуждение не проводится. Неоправданным является лишение права законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, обладающего наиболее полной информацией о состоянии законности и правопорядка в стране. С существенными недостатками был принят Уголовный кодекс

Российской Федерации, однако подготовленные по инициативе правоохранительных органов его дополнения и изменения законодателями длительное время не рассматриваются. Недопустимо отстают разработка и принятие таких приоритетных законодательных актов, как Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, закон об адвокатуре и некоторые другие. По результатам парламентских слушаний можно сделать вывод, что проблема борьбы с преступностью, способность государства обеспечить конституционное право граждан на личную безопасность превратились в политические факторы, влияющие на авторитет власти и ход реформ в стране. Активное противодействие преступности остается одним из ключевых направлений политики национальной безопасности. В этой связи назрела настоятельная необходимость разработки и осуществления неотложных мероприятий по коренному перелому криминогенной ситуации в Российской Федерации. Прежде всего необходимо разработать общую концепцию обеспечения комплексной безопасности личности, общества и государства и концепцию Основ государственной политики в области борьбы с преступностью. Их сущностью и магистральным направлением должны стать единство стратегии и действий всех ветвей государственной власти, вовлечение в борьбу с преступностью всего потенциала гражданского общества. В противном случае становится реальной опасность утраты контроля над преступностью, что чревато еще большим разгулом насилия, беззакония, а в итоге - социальным взрывом с вполне очевидными катастрофическими последствиями для государства и общества.

Участники парламентских слушаний считают необходимым:

1. Признать уровень, масштабы и тенденции преступности в Российской Федерации как представляющие реальную угрозу социально-экономическому развитию и стабильности государства, его национальной безопасности. Поэтому борьба с преступностью на ближайшую и отдаленную перспективу должна стать приоритетной долговременной государственной задачей.

2. Предложить Правительству Российской Федерации:

разработать в кратчайшие сроки с привлечением министерств и ведомств, правоохранительных органов, научных учреждений и общественности Основы государственной политики в области борьбы с преступностью, определить в них в качестве определяющего компонента долговременные меры социальной профилактики преступности;

особое внимание обратить на последовательную реализацию международно признанного принципа приоритетности государственной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, рассматривая задачу предупреждения преступности несовершеннолетних как общесоциальную проблему, угрожающую необратимыми криминогенными последствиями; установить обязательный порядок выделения специальных разделов в отношении несовершеннолетних при разработке и принятии законодательных актов и социальных программ;

разработать новое Положение о Государственном фонде борьбы с преступностью, предусмотрев наделение его правами осуществления финансово-хозяйственной деятельности на основе реализации и лизинга конфискованного и бесхозного имущества, а также порядок расходования средств фонда преимущественно на цели борьбы с преступностью;

предусмотреть возможность создания в целях борьбы с преступностью смешанных государственно-общественных и частных фондов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

обеспечить при формировании федерального бюджета на 1998 год и последующие годы приоритетное и полное финансирование федеральной судебной системы и правоохранительных органов, учреждений и органов, исполняющих наказания;

рассмотреть на своем заседании причины невыполнения федеральных программ усиления борьбы с преступностью, обеспечить их финансирование и контроль за их выполнением;

принять действенные меры по строительству новых и реформированию действующих учреждений уголовно-исполнительной системы и следственных изоляторов с учетом требований Конституции

Российской Федерации, уголовно-исполнительного и уголовно- процессуального законодательства, Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений";

осуществлять финансирование уголовно-исполнительной системы путем перечисления средств на счета Главного управления исполнения наказаний Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ускорить решение вопроса о присоединении России к Европейской конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 года);

создать механизм контроля за полнотой поступления налогов и других обязательных платежей в бюджеты и государственные внебюджетные фонды. С этой целью ввести в проект Налогового кодекса Российской Федерации понятие информационных ресурсов налоговой системы, подключить в качестве информационно-контрольного звена в механизм налогового контроля организуемые в настоящее время информационно-аналитические центры при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

обобщить опыт создания следственно-оперативных бригад для расследования наиболее тяжких и социально опасных преступлений.

3. Рекомендовать палатам Федерального Собрания Российской Федерации:

рассматривать в первоочередном порядке законопроекты, направленные на защиту конституционных прав граждан, на противодействие организованной и насильственной преступности, коррупции в государственном аппарате. Приоритетными должны стать проекты Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, проекты федеральных законов о борьбе с терроризмом, о борьбе с коррупцией, о борьбе с организованной преступностью, об ответственности за легализацию преступных доходов, о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации; о мировых судьях, об адвокатуре, о судебном департаменте, о военных судах, о военной полиции; о законодательной инициативе Генерального прокурора Российской Федерации;

ускорить ратификацию заключенных Российской Федерацией Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 года) и Европейской конвенции о выдаче (1957 года);

поручить председателю Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам в порядке законодательной инициативы внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О порядке реализации требований статьи 124 Конституции Российской Федерации".

4. Предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать региональные программы борьбы с преступностью, в том числе специальные программы предупреждения преступности несовершеннолетних, объединить усилия государственных и общественных организаций, частных охранных и детективных структур, средств массовой информации в интересах целенаправленного осуществления профилактики правонарушений.

5. Рекомендовать Генеральному прокурору Российской Федерации принять дополнительные меры по усилению координации деятельности правоохранительных органов, направленной на повышение эффективности борьбы с преступностью, в этих целях сформировать при Координационном совещании руководителей правоохранительных органов России рабочий аппарат, в котором предусмотреть создание постоянно действующих комиссий и рабочих групп по актуальным проблемам.

6. Обратит внимание руководителей правоохранительных органов на серьезные упущения в организации работы по предупреждению и раскрытию преступлений, связанных с организованными преступными группами, бандитизмом, терроризмом, похищением людей, заказными убийствами, коррупцией, преступлениями в сфере экономических отношений, на распространенность нарушений

законности и злоупотреблений среди работников правоохранительных органов, а также на необходимость повышения требовательности к подчиненным подразделениям по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, принятия решительных мер по повышению согласованности и эффективности функционирования всей правоохранительной системы, усиления сотрудничества с правоохранительными органами государств - участников Содружества Независимых Государств и международными правоохранительными структурами, особенно в борьбе с наркобизнесом, терроризмом и организованной преступностью в сфере экономики.
