

ПРОГРАММЫ КОНТРОЛЯ НАД ПРЕСТУПНОСТЬЮ В США: ПОИСК АЛЬТЕРНАТИВ И ЗИГЗАГИ РАЗВИТИЯ

Ю. А. Воронин

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Научно-исследовательский и исторический анализ американской стратегии контроля над преступностью с середины минувшего столетия и до настоящего времени демонстрирует непрерывающуюся череду усилий найти оптимальные варианты достижения ее эффективности. Этой проблемой занимались и занимаются государственные учреждения (минюст США), специализированные криминологические центры и научные подразделения американских университетов. По мнению автора статьи, самой примечательной тенденцией, отразившейся в их поисках, явилась постепенно формирующаяся убежденность в необходимости смещения акцентов в осуществлении контроля над преступностью. Речь идет о понимании ими актуальности перехода от эклектичных, разрозненных, чаще всего носящих характер уголовной репрессии мер к созданию комплексных федеральных, региональных и локальных программ борьбы с преступностью, предусматривающих значительное усиление роли социальных служб и развитие прогрессивных форм ресоциализации преступников.

Пока же есть основания констатировать, что до сих пор сохраняется противоречивость следующих основных характеристик сложившейся ситуации. С одной стороны, наблюдается стремление США к воплощению в жизнь новых принципов и форм в осуществлении контроля над преступностью, а с другой – бессистемность, разобщенность прилагаемых государством и социумом усилий по их реализации на практике. Одновременно с этим сохраняется не преодоленный до сих пор антагонизм между двумя концептуальными подходами к формулированию приоритетных методов противодействия преступности: между криминологическо-профилактическим ее предупреждением и по-прежнему противостоящим ему традиционным уголовно-репрессивным подходом к решению этой задачи со стороны уголовной юстиции.

Ключевые слова: *контроль над преступностью, комплексные программы, уголовно-репрессивные меры, уголовная юстиция, ресоциализация преступников, криминологическо-профилактическое предупреждение.*

1. Научно-исследовательский и исторический анализ американской стратегии контроля над преступностью с середины минувшего столетия и до настоящего времени демонстрирует непрерывающуюся череду усилий найти оптимальные варианты достижения ее эффективности. Изучение этих вопросов входит в компетенцию ряда правительственных учреждений, в первую очередь – Комиссии по проблемам преступности при Президенте США, возглавляемой Генеральным прокурором (министром юстиции) страны. Кроме того, данной проблематикой занимались и занимаются специализированные криминологические центры и научные подразделения американских университетов. В частности наиболее крупные из них были созданы при Гарвардском университете, благотворительном фонде Форда, в рамках Национального института юстиции и т.д. Пожалуй, самой примечательной тенденцией, отразившейся в их поисках,

явилось постепенно приходящее понимание необходимости смещения акцентов в осуществлении контроля над преступностью от эклектичных, разрозненных, чаще всего носящих характер уголовной репрессии мер – на разработку и осуществление комплексных национальных программ борьбы с преступностью, на усиление роли социальных служб и развитие прогрессивных форм ресоциализации преступников [9, с. 5–7].

Глубокое осознание актуальности таких перемен убедительно продемонстрировали многие американские исследователи – широко известные специалисты по данной проблеме. В частности, с точки зрения знаменитого американского криминолога XX века Э. Сатерленда, результативность усилий, направленных на снижение преступности, зависит в первую очередь от реального выполнения декларируемых государством программ контроля над ней посредством осуществления

радикальных реформ образования, здравоохранения, жилищного строительства, а также степени содействия этим правительственным мерам со стороны широких слоев общества [13, pp. 597, 638].

Не менее глубокое понимание назревшей необходимости переноса акцентов в осуществлении контроля над преступностью демонстрировал также выдающийся американский криминолог Э. Шур. Он подчеркивал, в частности, что в своей основе нежелание рационально подойти к назревшей проблеме объясняется в первую очередь политическими соображениями. Ведь при более четком ее понимании пришлось бы признать, что повышенная озабоченность «войной с преступностью» и ее усиленное финансирование (а как раз именно подобный призыв доминирует в политической риторике) – это сейчас не самое важное. Гораздо более необходим перевод энергии и денег, идущих на борьбу с преступностью, из различных специализированных репрессивных программ в фундаментальные долговременные программы, рассчитанные на постепенное устранение социально-экономических болезней общества, являющихся причиной наиболее опасных видов преступности в США [14, с. 17–18].

Бывший генеральный прокурор (министр юстиции) США Р. Кларк справедливо считал, что усиление или ослабление уголовно-правовой репрессии само по себе, не сопровождающееся комплексом социально-экономических, политических и других мер, не оказывает существенного влияния на снижение уровня преступности и потому не отвечает потребностям дня. Представление об эффективном контроле над преступностью исключительно в рамках системы уголовной юстиции слишком узко. Америке надлежит позаботиться, – писал он, – о сокращении причин преступности, если она хочет надеяться существенно снизить ее уровень. Пытаться просто ограничивать действие условий, порождающих преступность, – значит вести бесконечную и обреченную на неудачу борьбу [6, с. 147; 7, р. 35].

Таким образом, из упомянутых и подобных им концептуальных подходов к сущности анализируемой проблемы, очевидно следует, что в структурно-содержательном плане контроль над преступностью должен включать как минимум симбиоз двух составляющих. Во-первых, речь должна идти непосредствен-

но об уголовной политике государства: криминализации общественно опасных деяний в уголовном законодательстве; их расследовании и судебном рассмотрении в рамках системы уголовного правосудия; исполнении уголовных наказаний, связанных с исправительным воздействием на осужденных. Во-вторых, помимо этой деятельности, необходимо осуществление социально-профилактического контроля в самом широком смысле этого понятия и явления. При этом в своем видении назревших задач сторонники данной концепции исходили из приоритетности решения главной из них, а именно: контроль, противодействие преступности должны осуществляться прежде всего посредством решения задачи комплексного воздействия на нее и теми и другими средствами и ресурсами социальной системы. Все это требует широкого, в особенности на правительственном уровне, урегулирования назревших острых социально-экономических проблем, осуществления радикальных реформ в сферах образования, здравоохранения, социального обеспечения, строительства бесплатного жилья для неимущих слоев населения и других неотложных мер.

2. В историческом контексте упомянутый концептуальный подход в дальнейшем наложил отпечаток на практику принятия и реализации в США широкомасштабных (в ряде случаев – комплексных) программ контроля над преступностью федерального, регионального и местного уровней, утверждаемых (в зависимости от масштабов) президентом страны, губернаторами штатов, руководителями местных органов самоуправления. Их осуществление на протяжении целого ряда десятилетий несомненно принесло определенный позитивный результат, отчасти стабилизировав криминогенную ситуацию в стране. При этом именно правительственные программы по контролю над преступностью (федеральные и на уровне отдельных штатов) в минувшие шесть десятилетий, как правило, включали определение направлений исследований сложившейся криминогенной ситуации, разработку их методики, подготовку соответствующего персонала, организацию, финансирование и реализацию экономических, правовых, технических, воспитательных и других мер. Комплексный характер таких программ предполагал привлечение к их осуществлению социальных служб, благотворительных

организаций, полиции, юстиции, органов местного самоуправления, общественных формирований.

Так, значительным шагом в этом плане явилось создание в США в 1960 году Национального комитета по борьбе с преступностью. В его состав вошли федеральные министры юстиции, образования, здравоохранения, социального обеспечения и труда, а также представители полицейского и тюремного ведомств. На федеральном уровне решались вопросы планирования, координации и финансирования соответствующих комплексных программ; на уровне штатов (но под контролем федеральной администрации) реализовывались более узкие и конкретные программы. Существенным дополнением к этому явилось учреждение в 1961 году Комитета по контролю над преступностью молодежи и несовершеннолетних при президенте Соединенных Штатов. В его компетенцию входило осуществление разработанной им же и действовавшей до 1965 года общегосударственной программы, связанной с ранним предупредительным воздействием и оздоровлением социальной среды, генерирующей формирование личности юных правонарушителей. Вслед за этим (в 1966 году) правительство США предприняло еще более кардинальный шаг – объявило о реализации федеральной программы борьбы с нищетой, безработицей, дискриминацией национальных меньшинств как главных факторов, стимулирующих преступность. На ее осуществление было выделено 30 млн долларов, с ее реализацией связывались большие ожидания, но поставленные цели не были достигнуты. Та же судьба постигла принятые в мае 1968 года Конгрессом США Закон о контроле над преступностью и обеспечении безопасности на улицах, а также Закон о контроле над преступностью несовершеннолетних. И хотя для исполнения упомянутых законодательных актов при правительстве США был учрежден Межведомственный консультативный совет по координации национальных антикриминальных программ, а также выделены соответствующие бюджетные средства, кардинального изменения ситуации не произошло.

Впоследствии отличительной особенностью многих из подобных программ явилось не просто стремление к их централизованному планированию и координации деятельности субъектов противодействия преступности,

но и главное – создание для этого специального государственного органа, наделение его сравнительно широкими полномочиями. Так, с 1968 года ответственность за разработку, координацию и реализацию национальных антикриминальных программ была возложена на очень своеобразный федеральный орган – Администрацию содействия правоприменительной деятельности при министерстве юстиции страны (АСПД). Именно АСПД была призвана осуществлять основные направления национальной политики по контролю над преступностью. Процедурно это выглядело следующим образом. Сформулированные заинтересованными ведомствами федеральные программы по контролю над преступностью представляются на рассмотрение директору АСПД, который затем от имени правительства вносит их на утверждение в Конгресс США, и они принимаются этим законодательным органом в форме федерального закона. Финансирование принятых программ осуществляется за счет государственного бюджета и собственных фондов АСПД. Эта же структура несет ответственность за подготовку профессиональных кадров для реализации федеральных программ [1, с. 81–83, 87].

Одновременно с этим, администрация Соединенных штатов пыталась объединить усилия субъектов контроля над преступностью и на региональном уровне, предпринимая меры по усилению поддержки со стороны федеральных ведомств местным организациям по целому ряду аспектов. В частности в августе 1972 года Конгресс США принял Закон об оказании федеральным правительством финансовой, организационной, методической помощи общинным службам, государственным и частным организациям в предупреждении преступности на местах, для разработки и реализации соответствующих программ и подготовки кадров. На эти цели федеральным правительством было выделено 75 млн долларов, кроме того, был учрежден Межведомственный совет для контроля за реализацией предусмотренных этим законом мер и оценки их результативности [11, pp. 92–381]. Но особенно примечательной по целеполаганию и масштабам финансирования следует считать Федеральную программу контроля над преступностью, утвержденную Законом от 16 сентября 1994 г. (Violent Crime Control and Law Enforcement Act). На ее осуществление в течение шести лет было ассиг-

новано 30 миллиардов долларов, однако они были выделены не из доходной части федерального бюджета. Действовавший в ту пору президент США Б. Клинтон распорядился аннулировать в течение пяти лет около 200 тысяч федеральных должностей, а высвободившиеся средства передать на реализацию этой программы [8]. Очевидно, подобный способ изыскания средств для финансирования мер противодействия преступности достоин самого пристального внимания, во всяком случае популярность его в США была достаточно высока.

Следует добавить, что, наряду с масштабом финансирования и широким кругом полномочных субъектов, ответственных за реализацию упомянутых программ, одним из приоритетных подходов в практике антикриминального контроля в США в эти годы являлось стремление к вовлечению в него как можно большего числа граждан. В свое время этот принцип был сформулирован в предельно прагматичной форме тем же Б. Клинтон: настоящую безопасность нации можно обеспечить лишь тогда, когда все граждане будут нести личную ответственность за самих себя, своих родных и свои квартиры. Реализовывался он в первую очередь в рамках программ сотрудничества полиции, местных органов власти и граждан в контроле над преступностью. В США до сих пор насчитывается около 600 различных программ подобного назначения. Чрезвычайно популярной среди них остается до сих пор программа «Останови преступника», нацеленная прежде всего на содействие раскрытию тех преступлений, которые не поддаются расследованию обычными способами. Она предполагает сотрудничество в этом направлении средств массовой информации, правоохранительных органов и добровольных информаторов [2, с. 132–135]. К наиболее популярным и доказавшим свою эффективность программам подобного рода относятся также «Соседский надзор» (Neighborhood Watch), «Останови преступность» (Crime Stoppers), «Очисти и посеи» (Weedand Seed) и целый ряд других.

3. Таким образом, начиная с 60-х гг. прошлого века, в Соединенных Штатах были приняты десятки федеральных, региональных и локальных программ по контролю над преступностью и фоновыми для нее явлениями. С их осуществлением связывались большие ожидания и надежды на изменение кримино-

генной ситуации. Однако приходится констатировать, что в последующие десятилетия подобные программы, особенно на уровне местной администрации и общин, подверглись постепенному сокращению. Как показало дальнейшее развитие событий, все уровни и формы осуществления контроля над преступностью в США (федеральный, на уровне штатов и регионально-локальный) затем характеризовались все более слабой степенью координации и взаимодействия. Особенно это касалось дефицита контактов федеральных структур с муниципальными органами, общественными организациями, различными службами социальной помощи и населением. Главное же, в результате кадровых, финансовых, организационных трудностей практический эффект предпринятых мер далеко не соответствовал серьезности поставленных задач [1, с. 77, 87]. Со временем становилось все более очевидным, что кардинальных успехов достичь не удалось: социальные проблемы оказались более сложными, чем это представлялось [5, р. 193]. И хотя, по крайней мере, насильственная преступность за период до 2019 года действительно демонстрировала тенденцию к определенному снижению, однако так называемая общая «цена преступности» в США при этом неуклонно возрастала, достигнув ежегодно среднего объема в размере 675 миллиардов долларов прямых и косвенных потерь [7].

Но дело не только в этом. Несмотря на то, что сущностной особенностью подхода к разработке и воплощению таких программ в минувший с 60-х гг. XX века период явилась определенная смена акцентов в сторону увеличения в их структуре социальных и экономических средств контроля над преступностью, заметного ослабления удельного веса административных, уголовно-правовых и пенитенциарных мер все-таки не произошло. Более того, основной объем мер противодействия преступности в США по-прежнему реализуется в рамках деятельности уголовной юстиции, связанной с применением средств уголовно-правового характера. Как подчеркивает известный американский криминолог Д. Гарлэнд, сегодня, говоря о степени трансформации контроля над преступностью, по сравнению с прошлым подходом к структуре и практике его осуществления, приходится констатировать противоречивость, отсутствие цельности в самой стратегии этого контроля,

тяготеющей к пенитенциарной составляющей. Подобная «турбулентность» продолжает присутствовать и сегодня [3, pp. 53, 167]. Не случайно, Соединенные Штаты в 2000-е гг. занимают первое место в мире по числу заключенных на 100 тыс. населения страны: в среднем этот уровень составляет примерно 760 таких лиц [4, с. 117–128].

«Поразительно», по терминологии Лерман Эми И. и Вивер Весла М., также другие цифры, подтверждающие устойчивость анализируемой тенденции. В частности, по их данным, примерно одна треть всего взрослого населения США прошла через систему уголовной юстиции и теперь фигурирует в картотеке уголовной регистрации. Но гораздо большим является число американцев, которым вообще никогда не предъявлялось уголовное обвинение, но они, тем не менее, являются объектом надзора и слежки. Никогда прежде, по мнению указанных авторов, правительство США не способствовало так широко развитию институтов, предназначенных единственно для контроля и преследования своих граждан полицейскими, судебными и пенитенциарными средствами [9, p. 312].

Исходя из логики американских исследователей при оценке результатов многолетних поисков Соединенными Штатами альтернатив уголовной репрессии в рамках мер контроля над преступностью становится очевидным следующее. Несмотря на прилагаемые США в течение шести десятилетий усилия, расстановка приоритетов в соотношении средств реализации упомянутых программ все еще демонстрирует преимущество репрессивной составляющей над профилактической. И это порождает негативные последствия. По мнению профессора калифорнийского университета Дж. Симона, «одержимость» американского общества идеологией именно «железного контроля над преступностью» в сущности трансформирует американскую демократию, подчиняет и разрушает ее ценности в стремлении к «тотально-репрессивному» подавлению криминогенной среды. Необходима поэтому, по его мнению, большая толерантность при осуществлении программ контроля над преступностью в сторону активного использования потенциала семьи, школы, других социальных институтов для возвращения делинквентов к позитивным социальным ценностям [12, p. 344]. Солидарны с ним в оценке сложившейся ситуации и другие американ-

ские исследователи, так или иначе затрагивающие различные аспекты эволюции подходов американской администрации к анализируемой проблеме [15, pp. 173–195].

Таким образом, есть основания констатировать, что противоречивость, разнонаправленность двух тенденций – стремления, с одной стороны, к воплощению новых принципов и форм в осуществление контроля над преступностью с использованием соответствующих национальных и региональных программ, а с другой – наблюдающиеся сегодня идеологический эклектизм, бессистемность и разобщенность прилагаемых американским государством и социумом усилий по их реализации, по сути, отображают столкновение новых модификаций криминолого-профилактического подхода к противодействию преступности и по-прежнему противостоящих ему традиционных уголовно-репрессивных методов, практикуемых в рамках уголовной юстиции.

Литература

1. Воронин, Ю. А. Система борьбы с преступностью в США / Ю. А. Воронин. – Свердловск: Издательство УрГУ, 1990. – 99 с.
2. Воронин, Ю. А. Введение в криминологию / Ю. А. Воронин. – М.: Флинта, 2017. – 524 с.
3. Garland David. The Culture of Control Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford University Press. 2020. P. 53, 167.
4. Гишинский, Я. И. Исполнение наказания в системе социального контроля над преступностью / Я. И. Гишинский // Закон. – 2012. – № 1. – С. 117–128.
5. Determinants of Law-Enforcement Policies. Lexington. Toronto, 1979. P. 193.
6. Кларк, Р. Преступность в США / Р. Кларк. – М., 1975. – 422 с.
7. Clark R. The Criminal Justice System: An Analytical Approach. Boston, 1982. P. 35.
8. Crime in the United States: Crime Statistics and Facts. Statista Research Department. Wikipedi A. Available at: en.em.wikipedia.org.
9. Lerman Amy E., Weaver Vesla M. Arresting. Citizenship. The Democratic Consequence of American Crime Control. The University of Chicago Press Books. 2014. P. 312.
10. Мельникова, Э. Б. Социальная реакция на преступность – новое направление в современной буржуазной криминологии / Э. Б. Мельникова // Проблемы буржуазной

криминологии. – М., 1981. – С. 5–33.

11. Public Law. 1972. P. 92–381.

12. Simon Jonathan. *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press. 2009. P. 344.

13. Sutherland E. *Principles of Criminology*. N.Y., 1960. P. 597, 638.

14. Шур, Э. Наше преступное общество /

Э. Шур. – М.: «Прогресс», 1977. – 327 с.

15. Zimring Franklin E. *Lessons for American Crime Control*. – In book: *The City that Became Safe New York, Lessons for Urban Crime and its Control* // Berkeley, 2011. Pp. 173–195; James Fetzer. *OPERATION GLADIO C: Government-Sponsored Domestic Terrorism Targets American Public Schools*. The Raw Deal W/F/SUN/jamesfetzer.org.

Воронин Юрий Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: voroninya@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 12 июня 2020 г.

DOI: 10.14529/law200303

CRIME CONTROL PROGRAMS IN THE UNITED STATES: FINDING ALTERNATIVES AND ZIGZAGS OF DEVELOPMENT

Yu. A. Voronin

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The scientific and historical analysis of the American crime control strategy from the middle of the last century and till the present time shows an ongoing series of efforts to find the best ways to achieve its effectiveness. This problem has been addressed and is being addressed by the government agencies (the US Department of justice), specialized criminological centers and research units of American universities. According to the author of the article, the most remarkable trend in their search was the gradually forming belief in the need for a shift in emphasis in the implementation of crime control. It is about understanding of the relevance of the transition from eclectic, disparate, more often criminal repression measures – to the creation of complex federal, regional and local programs of crime control, which provide for significant strengthening of the role of social services and the development of progressive forms of resocialization of criminals.

In the meantime, there are grounds to state that the following main characteristics of the current situation are still contradictory. On the one hand, there is a desire of the United States to implement new principles and forms in the control of crime, and on the other hand, there is a lack of system and separation of efforts made by the state and society to implement them in practice. At the same time, the antagonism between the two conceptual approaches to the formulation of priority methods for countering crime remains unresolved. This is an antagonism between criminological prevention and the traditional criminal-repressive approach to solving this problem on the part of criminal justice.

Keywords: crime control, comprehensive control programs, criminal-repressive measures, criminal justice, resocialization of criminals, criminological preventive measures.

References

1. Voronin YU. A. *Sistema bor'by s prestupnost'yu v SSHA* [Crime control system in the United States]. Sverdlovsk, 1990. 99 p.
2. Voronin YU. A. *Vvedeniye v kriminologiyu* [Introduction to criminology]. Moscow, 2017. 524 p.
3. Garland David. *The Culture of Control Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford University Press. 2020. P. 53, 167.
4. Gilinskiy YA. I. [Execution of punishment in the system of social control over crime]. *Zakon [Law]*, 2012, no. 1, pp. 117–128. (in Russ.)
5. *Determinants of Law-Enforcement Policies*. Lexington. Toronto, 1979. P. 193.
6. Klark R. *Prestupnost' v SSHA* [Crime in the United States]. Moscow, 1975. 422 p.
7. Clark R. *The Criminal Justice System: An Analytical Approach*. Boston, 1982. P. 35.
8. *Crime in the United States: Crime Statistics and Facts*. Statista Research Department. Wikipedi A. Available at: en.em.wikipedia.org.
9. Lerman Amy E., Weaver Vesla M. *Arresting. Citizenship. The Democratic Consequence of American Crime Control*. The University of Chicago Press Books. 2014. P. 312.
10. Mel'nikova E. B. [Social reaction to crime – a new direction in modern bourgeois criminology]. *Problemy burzhuznoy kriminologii [Problems of bourgeois criminology]*. Moscow, 1981. Pp. 5–33. (in Russ.)
11. *Public Law*. 1972. P. 92 – 381.
12. Simon Jonathan. *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press. 2009. P. 344.
13. Sutherland E. *Principles of Criminology*. N.Y., 1960, P. 597, 638.
14. SHur E. *Nashe prestupnoye obshchestvo* [Our criminal society]. Moscow, 1977. 327 p.
15. Zimiring Franklin E. *Lessons for American Crime Control*. – In book: *The City that Became Safe New York,s Lessons for Urban Crime and its Control*. // Berkeley, 2011, Pp. 173–195; James Fetzer. *OPERATION GLADIO C: Government-Sponsored Domestic Terrorism Targets American Public Schools*. The Raw Deal W/F/SUN/jamesfetzer.org.

Yuri Alexandrovich Voronin – Doctor of Sciences (Law), Professor of the Department of Criminal and Criminal-Executive Law, Criminology, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: voroninya@yandex.ru.

Received 12 June 2020.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Воронин, Ю. А. Программы контроля над преступностью в США: поиск альтернатив и зигзаги развития / Ю. А. Воронин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 3. – С. 21–27. DOI: 10.14529/law200303.

FOR CITATION

Voronin Yu. A. Crime control programs in the United States: finding alternatives and zigzags of development. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 3, pp. 21–27. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200303.