

становления нового суверенного государства. Даже помощь с их стороны должна быть санкционирована ООН.

Соблюдение этих условий позволит обеспечить полноту прав и свобод всех людей, проживающих на обеих территориях. Но главное, что наличие международного механизма реали-

зации права на самоопределение народов позволит минимизировать сепаратистские движения и их использование в международных отношениях для ограничения суверенитета. Криминологический портрет территории как матрица для управления правоохранительной деятельностью

¹ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (Принята 14.12.1960 Резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС КонсультантПлюс

² Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. N 12.

³ См.: Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря в соответствии с за-

явлением, принятым 31 января 1992 года на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. Документы ООН A/47/277; S/24111. П. 17.

⁴ Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределения народов // Государство и право. 1993. № 1.

⁵ Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С.506.

⁶ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, (часть II), ст. 212.

⁷ Красинский В.В. Указ. работа. С.78.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ ТЕРРИТОРИИ КАК МАТРИЦА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ



Бойко А.И.,
*заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин
Южно-Российского института управления
ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ»
(г. Ростов-на-Дону)
доктор юридический наук, профессор*

Ключевые слова: криминологический портрет территории, преступность, криминологические детерминанты, эффективность правоохранительной деятельности.

Аннотация: Статья посвящена криминологическому портрету территории, как средству диагностирования и выявления особенностей преступности в конкретном регионе, муниципальном образовании, которая представляет собой метод согласованной оценки преступности и мер по её противодействию на базе социально-экономических детерминант территории.

Keywords: criminological-territorial profile, crime, criminological determines, efficiency of law enforcement activities.

The summary: The paper is dedicated to criminological-territorial profile as facility for detection and elicitation crime peculiarities in federal subject or municipality, which is represented agreed valuation method of crime and countermeasures analysis in terms of territorial social-economic determinants.

Как известно, преступность – исторически изменчивое социально-правовое явление,

представляющее собой систему преступлений, состоящую из всей их совокупности, совершаемых в тот или иной период времени в государстве (регионе, мире), имеющих количественные (уровень, динамика) и качественные (структура и характер преступности) показатели¹. Уровень преступности, в частности, зримо показывает, насколько уверенно и рационально власть справляется со своими задачами, оправдана ли государственная политика и компетентна ли система правоохранительных органов. От эффективности борьбы с преступностью зависит многое: доверие народа своему правительству, и как следствие, его легитимность, возможность реализовать те или иные государственные программы и проекты, авторитет государства на международном уровне.

К теме количественного и качественного измерения преступности криминологи начали обращаться достаточно давно. Так, еще Х.М. Чарыхов в 1910 году в «Учении о факторах преступности» писал о динамике преступности, о расположении некоторых видов преступлений для одних слоев общества и нехарактерности их для других, прослеживал взаимосвязь между экономическим положением в стране и уровнем преступности, сравнивал показатели разных государств². Подобными вопросами занимались так же Ч. Ломброзо (преступление, этнология преступления), Д.А. Дриль (учение о преступности и мерах борьбы с нею, 1912 г.)³, Х. Там (преступность и уровень жизни, 1979 г.)⁴, Л.В. Кондратюк (криминологическое измерение), обративший особое внимание на так называемую географию преступности⁵, В.В. Лунеев (юридическая статистика)⁶ и другие специалисты.

Однако тема криминологического портрета территории, как средства диагностирования и выявления особенностей преступности в конкретной регионе, области, представлена в науке не так популярно. Покажем возможности данного метода, т.е. согласованной оценки преступности и мер по противодействию ей на базе социально-экономических детерминант территории. Это может быть портрет целой страны, округа, города, района. Данный метод позволит 1) выявить характерные особенности состояния и динамики преступности в конкретных субъектах, 2) определить – какие виды преступлений свойственны, а какие несвойственны в этом регионе, а еще 3) убедительно блокировать традиционные ссылки руководителей субъектов

РФ и территориальных подразделений правоохранительных служб на некие «объективные» трудности именно в проверяемом регионе.

Для Южного и Северо-Кавказского федеральных округов характерна повышенная по сравнению с другими регионами России террористическая активность. Это свидетельствует о стабильных причинах и условиях, которыми могут быть религиозная и этническая вражда, сепаратистские настроения, высокая плотность населения, избыточность трудовых ресурсов, что провоцирует нестабильную социальную обстановку. Принимая во внимание эти детерминанты, криминология посредством портрета территории как средства точной диагностики, в состоянии выделить основные проблемы каждого субъекта РФ и устранить их.

По соображениям политкорректности в данной статье будут представлены и прокомментированы портреты двух субъектов Юга России без их наименования, но с цифровой нумерацией (регионы 1 и 2). *Во-первых*, демографические показатели в субъектах серьезно отличаются, различна и степень плотности населения. Ежегодная убыль постоянного населения в первом регионе в среднем составляет примерно 25 тыс. человек на фоне постоянного прироста населения во втором ежегодно на 20 тыс. человек – такими темпами разница в численности населения в этих субъектах очень скоро нивелируется, а в перспективе население в субъекте с позитивной демографией будет больше, чем в том, где численность пока выше. Это тенденция неизбежным образом отразится и на плотности населения, и на жилищно-бытовых условиях, и на конкуренции в сфере труда, утверждаясь и в качестве криминологического фактора. К тому же такие динамики численности населения следует учитывать при оценке состояния преступности, т.к. эти показатели коррелируют друг с другом.

Во-вторых, во втором регионе преобладает сельское население (57,6 %), в то время как в первом оно составляет лишь 30,1 % от общего числа жителей. Отсюда уже второе десятилетие во втором субъекте сельская преступность опережает городскую и по интенсивности, и по темпам роста. Криминологи связывают это с особенностями миграционных процессов, с недостаточной защищенностью сельских объектов посягательства, неустроенностью и полной отсталостью социальной инфраструктуры⁷. На этом фоне в сельской местности наблюдается увеличение числа насильственных преступлений и хулиганства. Это объясняется более высоким уровнем безработицы в сельской местно-

сти, более болезненно воспринимаемой имущественной дифференциацией, скоплением на селе беженцев и вынужденных переселенцев, малыми миграционными возможностями для селян. А вот распределение насильственных преступлений между городами и сельской местностью в обоих регионах в целом соответствует пропорции численности городского и сельского населения⁸. То есть чрезмерно большая доля сельского населения, вынужденно обретающаяся за пределами городских агломераций, является благоприятной средой для совершения преступлений, и вместе с тем одним из криминологических детерминантов преступности.

В-третьих, во втором субъекте при высоком уровне безработицы и практически полном отсутствии у работодателей потребности в «легальных» тружениках среднестатистические денежные доходы по динамике роста обгоняют показатели первого региона, при этом численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума во втором субъекте составляет всего 9,2 %, что на 7 % меньше, чем в первом регионе. В структуре доходов субъекта № 2 преобладает прибыль от предпринимательской деятельности (за которой статистически очень сложно наблюдать и которая входит в группу «теневых доходов») и иные, незафиксированные доходы. Одновременно в сфере использования денежных доходов во втором регионе наблюдается интенсивный прирост финансовых активов юридических лиц и денег на руках у населения республики, в то время как в первом регионе наблюдаются строго противоположные тенденции. Все это позволяет сделать вывод о том, что во втором субъекте РФ сильно развит теневой сектор экономики, отчего показатели благосостояния населения растут на фоне снижающихся официальных показателей занятости населения и потребностей в рабочих местах. В первом же субъекте тенденции благосостояния населения пропорциональны и соответствуют динамике роста занятости, доходов и т.д.

Развитие теневого сектора экономики является тревожным знаком: помимо того, что он является катализатором и причиной преступности (особенно таких ее видов, как наркобизнес, торговля оружием, людьми и тому подобное), эта тенденция делает совершенно бессмысленными и бесполезными дотации и прочие меры по помощи «нуждающимся» регионам, потому что в конечном итоге все эти финансовые средства уйдут в теневой сектор, отчего государство как бы поддерживает детерминанты преступности в этом регионе.

Преступность как явление, детерминированное состоянием экономики и уровнем жизни, отличающихся в исследуемых субъектах, различна и по своей структуре. Так, доля особо тяжких и тяжких преступлений от общего числа во втором субъекте выше, чем в первом. Если в последнем самым распространенным составом является кража, занимающая до 47 % преступлений от общего их числа, то во втором субъекте РФ на кражи «падает» всего 23 % общего объема преступности; в остальной части заметны преступления террористического характера, совершенные с использованием оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных или имитирующих их устройств; совершенные с использованием взрывчатых веществ и взрывных устройств; незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств; незаконное изготовление оружия; похищение человека и другие.

Принимая во внимание все эти обстоятельства, во втором субъекте необходимо наладить социально-экономическую ситуацию, стабилизировать положение с безработицей, простимулировать занятость в «законных» отраслях экономики, создать действенную систему учета безработицы и уровня доходов населения, принять жесткие меры по борьбе с теневыми секторами экономики, особенно с ее явно криминальными преступными вариантами. Вся эта и ей подобная информация способствует составлению четких представлений о причинах преступности в каждом отдельно взятом субъекте исследования, ее дальнейшему прогнозу, обеспечению правоохранительных органов необходимой информацией.

В криминологический макет территорий для обоснованности и убедительности управленческих выводов и оценок следует включать и данные о затратах на функционирование и результатах усилий правоохранительной системы. Как макета проектирования и оценки правоохранительной деятельности в разных субъектах Российской Федерации чрезвычайно высока. Предлагаемый метод позволит создать систему оценки работы антикриминальных структур, не зависящую от сторонних факторов, основанную только на объективной статистике и оценке граждан (как дополнительный критерий).

В разрезе заданной проблематики полезно взглянуть на сопоставление результатов работы полиции в США и милиции (ныне, после ребрендинга – тоже полиции) в Российской Федерации. Так, несколько лет назад одна из

федеральных газет опубликовала следующую информацию: «В России живет 150 млн. человек, в США в два раза больше – 300 млн. В 2007 году американская полиция зарегистрировала 11,2 млн. преступлений (1,4 млн. насильственных и 9,8 млн. имущественных). Эти среднегодовые 11 млн. преступлений обеспечивают работой 1 182 149 сотрудников полиции в Америке (по 10 преступлений на каждого), включая 105 тысяч на частичной занятости. На 1000 жителей штатов приходится в среднем 4 полицейских. При этом каждый третий сотрудник полиции – гражданский служащий. Система правосудия в США стоит 597 долларов на каждого жителя в год, в том числе 264 доллара – полиция, 123 доллара – суды и 210 долларов – тюремная система. Всего правоохранительная и судебная система Америке обходится в 180 млрд. долларов в год.

В России эта же картина выглядит так. Полтора миллиона российских полицейских отработывают по 3,6 млн. зарегистрированных преступлений в год (по 2,4 преступления на каждого), то есть производительность труда отечественных силовиков ровно вчетверо ниже американских коллег. При этом на 1000 россиян полицейских в 3 раза больше, чем в Америке. Система правосудия в России стоит 21 млрд. долларов (606 млрд. рублей). На каждого россиянина в год приходится 20 долларов на судебную систему, 58 долларов на органы внутренних дел и внутренние войска, 8 долларов на прокуратуру, 11 долларов на органы юстиции и 25 долларов на тюремную систему. Всего система правосудия России стоит каждому жителю страны 140 долларов в год (разница с США – в 4 раза). При этом среднедушевой доход россиянина – около 5000 долларов в год (в 2007 году), а американца – 45 000. Это означает, что американец тратит на содержание своей полиции 0,6% дохода, а россиянин в два раза больше. Таким образом, в расчете на доход одного человека правосудие в России стоит вдвое дороже (в расчете на средний доход одного человека), милиционеров в 3 раза больше, а работают они в 4 раза хуже⁹.

В последние годы эффективность милиции (ныне полиции) была очень низка, а затраты на ее содержание – высоки. Так как решение подобного вопроса затягивать больше не представлялось возможным, руководство страны приняло волевое решение о том, что с «проблемой милиции нужно что-то делать», в результате этого в начале 2011 года появился закон «О полиции» и многочисленные новшества, вызванные его концепцией. Политическое

руководство делает много на данном направлении, но желаемых (удовлетворяющих потребности российского общества) результатов пока нет. К общественному мнению стали прислушиваться, конечно, но никак не ориентироваться на него. Связано это с многими факторами, уходящими далеко за пределы традиционного спектра уголовной политики и криминологии.

Однако проблему решать нужно, и перед нами стоит выбор – пользоваться существующими методами оценки эффективности работы правоохранительных органов или же выработать иную схему диагностики, слабо зависящую от политических настроений, социальной напряженности и прочих факторов. Такая методика-макет должна основываться на сухих фактах, которые нельзя будет фальсифицировать или скрыть, или хотя бы минимизировать такую возможность. Именно криминологический портрет территории как объективная основа оценивания работы общей администрации и правоохранительных органов нам и представляется такой методикой.

Оценка эффективности антикриминальной деятельности – сложная проблема и процесс во всех странах, даже в тех, в которых латентность не беспокоит специалистов. носит повсеместный характер, в нашей же стране, если брать официальную статистику раскрываемости преступлений за основу оценки, нужно делать очень большую поправку на латентность статистики. По некоторым сложно скрываемым видам преступлений (терроризм, похищение человека) еще можно сделать вывод о том, насколько правоохранительные органы справляются с раскрытием отдельных видов преступлений в конкретном субъекте РФ, но в целом опираться на статистику раскрываемости было бы при действующей палочной системе крайне необдуманно, в лучшем случае мы получим смутное представление об эффективности органов, в худшем – данные, обратные действительности, а на дисциплинарном уровне повлиять на работу органов в результате этого точно не сможем. Кроме того, для адекватной оценки работы силовых структур недостаточно просто цифр о раскрытых преступлениях, необходима информация о точном количестве работающих сотрудников, занимающихся определенными делами, количество раскрытых дел на человека, и т.д. Выходом из сложившейся ситуации могла бы стать минимизация латентности преступности в нашей стране, но это явление носит системный характер и слишком прочно вошло в систему государственного регистрирования данных, а потому в ближайшее время это не

представляется возможным. Альтернативный вариант – создать новые методы оценки эффективности деятельности правоохранительных органов, например, социальные опросы граждан, доверие населения, и прочее, подобными способами уже давно пользуются европейские страны и США, и надо сказать, весьма успешно.

В 1993 году избранный мэром Нью-Йорка Рудольф Джулиани развернул кампанию по борьбе с уличной преступностью с помощью программы CompStat (сокращение от английского «компьютерная статистика» или «сравнительная статистика»). Программа имела в своем функционале такие элементы, как многослойный динамический подход к анализу показателей управления персоналом и ресурсами правоохранительных органов, оценка и улучшение качества жизни, сокращение преступлений, «карта» преступлений по районам города, выявление локальных проблем¹⁰. В рамках этой программы в определенных точках города постоянно отслеживалась уличная криминальная активность, а ответственность за ее пресечение возлагалась на районных полицейских начальников. По замыслу властей, CompStat должна была позволить полиции пресекать тенденции к росту преступности на ранней стадии, не давая им развиться в большие криминальные волны¹¹.

Первым комиссаром полиции Нью-Йорка, которого назначил Джулиани, стал Уильям Браттон. Была провозглашена политика «нулевой терпимости к правонарушениям». Браттон, пообещавший непримиримо бороться с преступниками «за каждую улицу», эффективно использовал компьютерные технологии для выявления зарождающихся очагов потенциальных преступлений, и всего за два года сократил уровень тяжких преступлений более чем на треть, а убийств – почти наполовину¹².

Жизнь в Нью-Йорке, ранее имевшем репутацию самого криминализованного мегаполиса в США, стала намного безопаснее. ФБР признала его самым безопасным из американских больших городов. Программа CompStat в 1996 году удостоилась награды как лучшее нововведение в области государственного управления (Innovations in Government Award), которую присуждает Школа государственного

управления имени Джона Кеннеди при Гарвардском университете. Как CompStat, так и другие нововведения Джулиани на ниве борьбы с преступностью перенимались для использования городскими властями не только в США, но и за пределами страны.

На базе и исходя из разработок CompStat, на пути к созданию криминологического портрета территории можно предложить модель автоматизированной системы учета преступлений (АСУП), основными концептуальными положениями которой служат следующие установки: а) использование в алгоритме программы АСУП данных о социально – экономических показателях, естественной латентности и других криминологических особенностях местности; б) введение автоматизированного учета проблемных участков региона; в) в целях исключения давления (подкуп, угрозы, свойство, манипуляция, круговая порука) сотрудников правоохранительных органов на функционирование АСУП управление ею надлежит передать в Аппарат полномочного представителя Президента РФ в соответствующем округе.

На основе работы программы АСУП представляется возможность создания интерактивной «карты преступлений» с разбивкой по районам города, городам, регионам. Подобную систему карт преступлений можно построить на основе геоинформационных систем (Г.И.С.), которые давно используются в Интернете для целей характеристик местности по географическим, климатическим и социальным признакам. Подобные карты преступлений помогут наглядно увидеть степень криминализации любых территориальных единиц, какие именно преступления характерны для определенной территории, их специфику, динамику, соотношение к численности населения и прочее. По сути, интерактивная карта преступлений, снабженная комментариями эксперта-криминолога, и есть криминологический портрет территории. Пока подобных программ в России не существует. Создание же программы АСУП и интерактивных криминологических портретов (карт) территорий позволит эффективно противодействовать преступности, оперативно реагируя на ее динамические и структурные изменения, вести актуальную наступательную уголовную политику.

¹ Шестаков Д.А. Криминология. – СПб: «Юридический центр Пресс», 2006. С. 40.

² Чарыхов Х.М. Учение о факторах преступности – М.: Типография Управления М.-Курской, Нижегород. и Муромской железной дороги, 1910.

- ³ Дриль Д.А. Преступность и преступники. Учение о преступности и мерах борьбы с нею. М.: «Инфра-М», 2009.
- ⁴ Там Х. Преступность и уровень жизни – М.: «Прогресс», 1982.
- ⁵ Кондратюк Л.В., Овчинский В.С. Криминологическое измерение – М.: «Издательство Норма», 2008.
- ⁶ Лунеев В.В. Юридическая статистика – М.: «Юристъ», 2007.
- ⁷ Кондратюк Л.В., Овчинский В.С. Криминологическое измерение М.: «Издательство Норма», 2008. С. 159.
- ⁸ Криминология: Учебник / Под ред. проф. В.Д. Малкова. М.: «Юстицинформ», 2004. С. 240.
- ⁹ Павел Чиков. Копы против ментов // Новая газета. 2010. 30 апреля.
- ¹⁰ Википедия – свободная энциклопедия, статья: программа COMPSTAT <http://en.wikipedia.org/wiki/CompStat>
- ¹¹ A Biography of Mayor Rudolph W. Giuliani. New York City Web site.
- ¹² Eric Pooley. Mayor of the World. Time, 31.12.2001. Dec. 31, 2001 - Jan. 7, 2002; Philip Sherwell. Critics line up to attack 'America's Mayor'. Telegraph newspaper online, 11.02.2007.