

РЕГИОНАЛЬНОЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МОНИТОРИНГ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ



Петровский А.В.,

*доцент кафедры уголовного права и криминологии
Кубанского государственного университета (Краснодар)
кандидат юридических наук, доцент*



Прохорова М.Л.,

*профессор кафедры уголовного права и криминологии
Кубанского государственного университета (Краснодар)
доктор юридических наук, профессор*

Ключевые слова: криминологическое законодательство, предупреждение преступлений, мониторинг, правоохранительная деятельность.

Аннотация: В статье рассматривается возможность использования мониторинга в сфере профилактики правонарушений для оценки эффективности уголовного и криминологического законодательства, а также административной и правоохранительной деятельности в области предупреждения преступлений.

Keywords: Criminological legislation, crime prevention, monitoring, law enforcement activities.

The summary: This paper presents feasibility of using monitoring at crime prevention sphere for assessment of efficiency criminal and criminological legislation, administrative and law enforcement activities

Принятие Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ) предполагает начало формирования системы российского криминологического законодательства. Все основания для этого как на федеральном, так и региональном уровне имеются. Реализация этого процесса приведет к созданию различных криминологических практик и технологий, а возможно, и появления новых профессий – специалист-криминолог, криминолог-аналитик, инспектор по организации профилактической работы. При этом параллельно должно происходить закрепление статуса криминологов и регламентирование их профессиональной деятельности в нормативно-правовом порядке.

Одним из определяемых Федеральным законом № 182-ФЗ средств реализации профилактики правонарушений является мониторинг в этой сфере, предполагающий создание системы наблюдения за состоянием профилактической работы, анализ и прогнозирование криминогенных детерминантов, обуславливающих совершение правонарушений, оценку эффективности деятельности субъектов профилактики. О серьезных намерениях относительно развития указанного направления деятельности свидетельствует постановление Правительства РФ от 30.12.2016 г. № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – постановление Правительства № 1564). К слову, названное постановление в настоящее время –

единственный управленческий нормативный акт, регламентирующий практическую реализацию положений Федерального закона № 182-ФЗ.

Таким образом, необходима нормативная регламентация не только организации предупредительных мероприятий, детализации объектов предупреждения, прав и обязанностей субъектов, но и легальное закрепление порядка сбора и хранения информации о качественных и количественных характеристиках преступности и особенностях правонарушений, совершаемых в РФ и в регионах, о криминологических признаках личности совершивших преступления, о лицах, ведущих антиобщественный образ жизни и находящихся на профилактическом учете, о жертвах преступлений, о методиках организации и проведения мониторинга криминогенных детерминантов и криминальной обстановки, о признаках и особенностях виктимности.

Формально вопросы мониторинга нашли свое отражение в региональном криминологическом законодательстве и созданных на их основе различных программах субъектов Федерации по обеспечению общественной безопасности и правопорядка. Так, обязанность осуществлять мониторинг и анализировать информацию о причинах и условиях наркопреступлений, экономических правонарушений и нарушений в области безопасности дорожного движения устанавливают закон Санкт-Петербурга от 04.06.2007 г. № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» и закон Республики Крым от 01.09.2014 г. № 60-ЗРК «О профилактике правонарушений в Республике Крым»¹.

К полномочиям органов системы профилактики правонарушений законодательство Кабардино-Балкарской Республики (далее – КБР) относит мониторинг состояния правопорядка и общественной безопасности, возлагая эту обязанность на исполнительные органы государственной власти КБР, координирующие деятельность по профилактике правонарушений².

Криминологическое законодательство Краснодарского края возлагает на органы государственной власти субъекта проводить мониторинг в сфере профилактики правонарушений³. Аналогичные положения изложены в законе Ростовской области от 29.12.2016 г. № 933-ЗС «О профилактике правонарушений на территории Ростовской области»⁴.

Положения, закрепленные в региональных законах, выполняют большей частью декларативные функции. Это обусловлено тем,

что криминологическое исследование (мониторинг) относится к сложнейшим видам деятельности, требующим знаний как юридических наук, так и психологии, социологии, статистики и др. Кроме того, огромный объем информации, подлежащей обработке, предопределяет необходимость наличия у исследователей навыков и умения пользоваться соответствующими информационными технологиями, программами анализа данных правовой статистики, криминологического анализа. Отмеченные обстоятельства позволяют констатировать невозможность объективного мониторинга в сфере профилактики правонарушений вследствие отсутствия необходимых специалистов, знаний и возможностей. Подтверждением тому служит, например, отсутствие в государственной программе Краснодарского края 2016–2021 гг. «Обеспечение безопасности населения» в перечне мероприятий подпрограммы «Укрепление правопорядка, профилактики правонарушений, усиление борьбы с преступностью в Краснодарском крае» финансирования проведения социологических исследований с целью определения эффективности мер, принимаемых по профилактике правонарушений и борьбе с преступностью (п. 1.1.1). Отсюда следует заключение, что их проведение не предполагается⁵.

Опрос криминологов в высших образовательных учреждениях региона свидетельствует об отсутствии обращений со стороны органов государственной власти Краснодарского края, касающихся оказания содействия в создании исследовательских методик, в разработке программ мониторинга, а также фактов привлечения ученых в качестве экспертов.

Научно организованный мониторинг в сфере профилактики правонарушений может содействовать органам управления в поиске решения криминогенных проблем на муниципальном уровне, в прогнозировании криминальных ситуаций, в обосновании туристической и экономической привлекательности муниципального образования или региона, а также способствовать честной оценке деятельности всех субъектов предупреждения преступлений.

Реальное состояние преступности в Российской Федерации – достаточно дискуссионная тема. При ее оценке складывается мнение, являющееся господствующим, о необъективности данных о регистрируемых преступлениях, а соответственно высокой латентности отдельных видов преступлений, высокой криминальной зараженности отдельных городов и райо-

нов, неспособности правоохранительных органов обеспечить безопасность и защиту прав населения. Если ознакомиться со сведениями о количестве заявлений о преступлениях и происшествиях, приведенных в таблице № 1, сомнения в правдивости уголовно-правового статистического учета возрастают. Количество отмен работниками прокуратуры постановлений

об отказе в возбуждении уголовного дела также не коррелирует с ежегодным количеством последних (постановлений о возбуждении уголовного дела).

Таблица № 1

Сведения о качественных и количественных показателях преступности в Российской Федерации с сайтов мфд.рф и genproc.gov.ru

Год	Кол-во заявлений о преступлениях или происшествиях	Кол-во отмен прокуратурой постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела	Кол-во преступлений (уголовных дел)	Коэффициент преступности
2008	21 499 523	—	3 209 862	2292
2009	22 788 829	—	2 994 820	2139
2010	23 903 997	—	2 628 799	1877
2011	24 733 853	2 326 896	2 404 807	1717
2012	26 392 871	2 585 732	2 302 168	1644
2013	28 387 122	2 575 024	2 206 249	1535
2014	29 288 545	2 518 508	2 190 578	1481
2015	—	2 516 501	2 388 476	1605
2016	—	2 494 172	2 160 063	1471
2017	—	2 173 857	2 058 476	1401

Проверить факты можно только эмпирическим путем, что и было осуществлено в июне 2017 г. посредством проведения в городе-курорте Геленджике опроса 354 местных жителей и 355 туристов.

Анализ криминогенной обстановки показывает, что в городе-курорте Геленджике зарегистрировано в 2009 г. 1313 преступлений (коэффициент преступности – 247⁶); 2010 г. – 1425 (коэффициент преступности – 259); 2011 г. – 1405 (коэффициент преступности – 255); 2012 г. – 1658 (коэффициент преступности – 285); 2013 г. – 1811 (коэффициент преступности – 294); 2014 г. – 2622 (коэффициент преступности – 403); 2015 г. – 2294 (коэффициент преступности – 330); 2016 г. – 2344 (коэффициент преступности – 325). Негативную тенденцию демонстрирует соотношение приезжих и местного населения, совершивших преступления в городе-курорте: каждое третье деяние совершается приезжим из других регионов России или иностранцем. Проблемой является интернационализация преступников и рост количества преступлений, совершенных иностранными гражданами.

В структуре преступности доминируют посягательства на собственность, среди кото-

рых наиболее распространены кражи: 1) с проникновением в жилище (29 %), 2) из одежды, сумок или другой ручной клади (18 %), 3) из автомобилей (15 %) и 4) из объектов торговли (11 %). Кражи чаще совершаются в дневное время (10.00 – 14.00 час.) – 65 %, мошенничества – с 12.00 до 22.00 час. – 90 %. Места совершения краж можно разделить на группы: 1) коттеджи и апартаменты (21,2 %), 2) арендуемые частные квартиры (19,6 %) и 3) номера в отелях и санаториях (18,4 %). Следующими по распространенности являются мошенничества и преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, что характерно для Краснодарского края, занимающего второе место в России по количеству наркопреступлений в структуре преступности с количеством официально зарегистрированных наркоманов в 40 тыс. человек⁷.

Коррелирует с высоким удельным весом преступлений против собственности и уровень виктимизации. В результате опросов установлено (таблица № 2), что ожидаемая вероятность стать жертвой кражи, в том числе совершаемой

из одежды, сумки или другой ручной клади, находящейся при потерпевшем, свойственна 44,5% и 42,5% опрошенных, дорожно-транспортного происшествия – 37%, хулиганских действий – 34,4%. Наименьший страх у нерезидентов вызывает вероятность стать жертвой

убийства – 3,8% респондентов. Примерно 15% туристов женского пола опасаются стать жертвой изнасилования либо сексуального домогательства.

Таблица № 2

Риск стать жертвой преступления по мнению туристов в городе-курорте Геленджик (355 опрошенных, 2017 г.)

	краж	карманной кражи	грабежа	причинения вред здоровью	угона автомобиля	хулиганства	похищения человека	изнасилования	сексуальных домогательств	убийства	террористического акта	стать жертвой ДТП
Все время (%)	10,1	6,2	4,5	3,1	1,4	5,4	3,4	2,3	3,1	4,2	4,2	9,7
Иногда (%)	34,4	36,3	24,5	19,4	18,9	29,0	16,6	12,7	11,3	9,6	16,3	27,3
Никогда (%)	54,6	56,6	69,9	76,3	78,3	64,8	79,2	84,2	84,8	85,4	78,6	62,3

Жители города-курорта Геленджика были опрошены на предмет выявления латентных тенденций преступности и установления высокой частоты повторяемости отдельных видов преступлений. Анализ ответов показал, что криминогенный уровень в населенном пункте достаточно низок, 22% населения за 6 мес. 2017 г. чаще всего соприкасалось со словесными конфликтами с применением насилия, 18,1% сталкивались с кражей имущества из автомобиля, 17,5% – с уничтожением или повреждением имущества. Наиболее распространено в

городе совершение пограничных административных деликтов, способных перерасти в преступления против личности либо общественного порядка. Так, жители города наиболее часто видят, когда пьяные люди шумят на улице или в общественных местах – 62,7% опрошенных были свидетелями такого поведения, а 38,4% видели, как люди мочились в общественных местах.

Таблица № 3

Криминальные события, произошедшие с жителем города-курорта Геленджика либо с его соседями, в течение января – июня 2017 г.

	словесный конфликт с применением насилия	драка с использованием оружия	разбой или уличное ограбление	кража с проникновением в дом/овладение	похищение имущества из автомобиля	уничтожение или повреждение имущества	пьяный шум на улице или в общественных местах	сексуальные домогательства	отправление естественных потребностей в общественных местах
Часто, %	4,5	3,7	2,8	3,1	4,0	3,4	26,3	4,8	8,2

Иногда, %	17,5	5,4	7,1	8,2	14,1	14,1	36,4	8,5	30,2
Редко, %	24,6	5,9	13,0	21,5	20,1	27,1	18,1	10,2	24,6
Никогда, %	53,4	85,0	77,1	67,2	61,9	55,4	19,2	76,6	37,0

Доверие полиции – это криминологическая категория, позволяющая определить позитивную динамику в потребности подчиниться авторитету правоохранительных органов, в одобрительном восприятии права на принуждение, и главное, – оценить справедливость и моральную сторону деятельности субъектов профилактики. Судя по результатам, изложенным в таблице № 4, вера в продуктивную деятельность полиции присуща в среднем 65% опрошенных туристов и местных жителей. Данный результат серьезно отличается от предыдущих

исследований, согласно которым доверие полиции не превышало 40%, и этот показатель определялся как причина негативных тенденций российской преступности⁸. Опрос подтверждает способность полиции города-курорта Геленджика обеспечить охрану общественного порядка и общественную безопасность на уровне, необходимом для спокойствия граждан.

Таблица № 4

Мнение населения о деятельности полиции (%)

	Полностью согласен		согласен		Не согласен		Полностью не согласен	
	местный	турист	местный	турист	Местный	турист	местный	турист
У полиции всегда найдется время выслушать население	13,0	28,9	52,8	44,7	29,4	26,3	4,8	0
Полиция хорошо выполняет работу по контролю над преступностью	12,4	15,8	50,0	50,0	32,5	28,9	5,1	5,3
Полиция хорошо выполняет работу по поддержанию общественного порядка	20,3	23,7	51,1	44,7	23,4	26,3	5,1	5,3
Полиция хорошо предупреждает преступления	13,8	15,8	46,0	50,0	34,5	21,1	5,6	13,2
Полиция в этом городе заслуживает доверия	15,8	10,5	46,9	44,7	30,5	34,2	6,8	10,5

Доверие к полиции порождает у населения желание оказывать ей содействие в противодействии и предупреждении преступлений. Данные мониторинга свидетельствуют, что уровень правосознания у жителей Геленджика и у приезжих идентичен. Соответственно, сообщит о преступлении, свидетелем которого стал,

92,1% жителей и 94,8% туристов; сообщат о подозрительных лицах 85,2% местных жителей и 84,2% нерезидентов; готовы сотрудничать с участковым инспектором полиции 72,6% опрошенных горожан и 55,3% туристов.

Таблица № 5

Мнение населения о готовности оказать содействие полиции (%)

	очень возможно		возможно		невозможно		вообще невозможно	
	местный	турист	местный	турист	местный	турист	местный	турист

Позвонить в полицию и сообщить о преступлении, свидетелем которого Вы стали	41,8	63,2	50,3	31,6	5,4	5,3	2,5	0
Позвонить в полицию и сообщить о подозрительных действиях (поведении) Ваших соседей	31,5	28,9	53,7	55,3	12,1	15,8	2,8	0
Позвонить в полицию с сообщением о происшествии, случайным очевидцем которого Вы стали	29,7	28,9	56,2	47,4	11,3	18,4	2,8	5,3
Готовы сообщать информацию полиции о подозрительных лицах	28,0	15,8	50,6	55,3	16,9	21,1	4,5	7,9
Готовы сотрудничать с участковым инспектором полиции Вашего района	25,1	13,2	47,5	42,1	17,8	15,8	9,6	28,9

Криминология представляет собой не только систему знаний о преступности, но и систему познания преступности. Практическая значимость криминологии заключается в разработке программ и стратегий противодействия преступности на государственном и региональном уровнях, разработке рекомендаций, направленных на предупреждение преступлений, мер по нейтрализации криминогенных факторов, усилению влияния на преступность анткриминогенных явлений⁹, оценке социальной обусловленности и результативности эффективности законодательства о противодействии преступности¹⁰. Оптимальная превентивная деятельность может быть основана, прежде всего, на объективной, полной и всесторонней информации о преступности и ее закономерностях. Существенной проблемой, влияющей на дискурс о всесторонней криминологической информации, является отсутствие единой «терминологической конвенции»¹, а также признание научным сообществом результатов эмпирических исследований и данных правовой статистики. В связи с отсутствием на межрегиональном и федеральном уровнях объемных криминологических исследований вопросов

виктимности, доверия правоохранительной системе, страха перед преступностью, проводимых университетами либо научно-исследовательскими институтами, в иностранной научной печати можно встретить касающиеся России криминологические данные, вызывающие сомнения в их достоверности. Должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления и российское научное сообщество не воспринимает серьезно результаты исследований эффективности профилактической работы, анализы криминогенных детерминантов и криминологические прогнозы, оценки эффективности деятельности субъектов. Решение данной проблемы видится в создании единого банка данных результатов криминологических исследований с местом хранения информации на сервере Российской криминологической ассоциации. Результаты региональных и муниципальных криминологических мониторингов могут храниться на сервере региональных управлений или департаментов, к компетенции которых относится обеспечение общественной безопасности и взаимодействие с правоохранительными органами.

Отсутствие четкого определения конкретных министерств, ведомств, агентств как субъектов профилактики в Федеральном законе № 182-ФЗ наносит вред системе предупреждения правонарушений и преступлений. В зарубежной криминологии и в управленческой деятельности перечень таких организаций давно определен – это правоохранительные органы. Основная нагрузка профилактической работы ложится на полицию, федеральную службу безопасности, федеральную службу исполнения наказаний, национальную гвардию и военную полицию. Эти ведомства и должны создать основной координационный орган – Совет по предупреждению преступлений, руководителем которого должен быть представитель министерства внутренних дел. При названном Совете и должна создаваться структура, которая будет осуществлять мониторинг в сфере профилактики правонарушений.

Обобщая изложенное, можно заключить, что термин «мониторинг в сфере профилактики правонарушений» введен в действие как федеральным, так и региональным законодательством и существует в качестве криминологического института с 2016 г. Вместе с тем до настоящего времени не получили легального закрепления на федеральном и региональном уровнях порядок и основания его проведения, не определены субъекты, на которых должна быть возложена функция непосредственного выполнения исследований, их права, полномочия, а также ответственность. Данную проблему предлагается решить посредством формирования регионального и муниципального законодательства. Согласно Конституции РФ обеспечение правопорядка и общественной безопасности, а соответственно, изучение криминогенных детерминантов, криминологический анализ и учет относятся к ведению Российской Федерации и субъектов. Вне пределов ведения и полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов российские регионы обладают всей полнотой государственной власти и имеют полное право на создание всей системы криминологического законодательства. Это, собственно говоря, и произошло. Криминологическое законодательство начало формироваться на региональном уровне раньше, чем на федеральном. Органы местного самоуправления должны осуществлять охрану обществен-

ного порядка, и для этого они могут быть наделены соответствующими государственными полномочиями (ст. 132). Следовательно, муниципалитеты могут регулировать нормативными актами общественные отношения в сфере криминологического мониторинга.

Результаты мониторинга виктимности и доверия полиции показывает, что у населения сформировались правые установки, направленные на активное их участие в противодействии правонарушениям и преступлениям. Вместе с тем считать участие представителей казачьих общественных организаций Краснодарского края в охране общественного порядка представительством всего населения в профилактике правонарушений не совсем верно. Кроме того, немало нареканий вызывают права и полномочия представителей казачьих обществ в сфере охраны общественного порядка. Назрела необходимость, изучив зарубежный опыт – «Community Policy», «Police Assistant», вспомнив советский – деятельность добровольных народных дружин, институт внештатного сотрудника милиции, на региональном уровне разработать и принять закон «Об участии граждан в охране правопорядка и профилактике правонарушений». В данном нормативном акте следует детально регламентировать права, обязанности, полномочия граждан, участвующих в охране правопорядка и в профилактической деятельности, систему поощрений для них. Предлагается передать часть полицейских полномочий таким гражданам. В частности, по проверке лиц, находящихся под административным надзором, либо лиц, состоящих на профилактическом учете за совершение правонарушений.

Мониторинг в сфере профилактики правонарушений не является очередной помехой в осуществлении административной и полицейской деятельности. При его правильном и регулярном проведении органы государственной и муниципальной власти, полиция получают объективные знания о причинах и условиях преступлений на определенной территории, вследствие политической или служебной заинтересованности укрываемые от руководства. Эти знания помогут принять грамотные управленческие решения, которые при минимальных финансовых затратах позволят устранять причины серьезных и резонансных преступлений или происшествий, улучшат туристическую и экономическую привлекательность региона.

¹ Закона Санкт-Петербурга от 04.06.2007 г. № 230-42 (ред. от 28.12.2016 г.) «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге»: опубликован на официальном интернет-портале правовой информации – URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Закон Республики Крым от 01.09.2014 г. № 60-ЗПК «О профилактике правонарушений в Республике Крым» // Ведомости Государственного совета Республики Крым. 2014. № 3. Часть 1.

² Закон Кабардино-Балкарской Республики от 25.02.2010 г. № 14-РЗ (ред. от 17.03.2014 г.) «О системе профилактики правонарушений в Кабардино-Балкарской Республике» // Официальная Кабардино-Балкария. 2010. № 9.

³ Закон Краснодарского края от 01.11.2013 г. № 2824-КЗ (ред. от 03.03.2017 г.) «О профилактике правонарушений в Краснодарском крае» // Официальный сайт администрации Краснодарского края – URL: <http://admkrasnodar.ru>.

⁴ Областной закон Ростовской области от 29.12.2016 г. № 933-ЗС «О профилактике правонарушений на территории Ростовской области» // Официальный портал правовой информации Ростовской области – URL: <http://pravo.donland.ru>.

⁵ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 16.11.2015 г. № 1039 (ред. от 09.02.2017 г.) «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Обеспечение безопасности населения» // URL: <http://base.garant.ru/36909498/>.

⁶ Коэффициент преступности определялся на 10 тыс. населения в связи с тем, что население Геленджикского района Краснодарского края не превышает 100 тыс.

⁷ Прохорова М.Л. Наркотики: уголовно-правовое и криминологическое исследование. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002; она же. Уголовно-правовая политика противодействия наркотизму: миф или реальность? // Российский следователь. 2012. № 23. С. 30–31.

⁸ Ильченко В.А. Общественное мнение о полиции: к проблеме формирования общественного доверия к полиции в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 2. С. 133–136; Дук Ю.И. Полиция и общество – пути восстановления доверия // Социология. 2015. № 1. С. 75–78; Mike Hough and Stefano Maffei Trust in Justice: Thinking about Legitimacy // Newsletter of the European Society of Criminology: Criminology in Europe. 2012. 2 (vol. 12). Pp. 4–10.

⁹ Криминология: учебник для студентов вузов / Г.А. Аванесов, С.М. Иншаков, С.Я. Лебедев, Н.Д. Эриашвили / под ред. Г.А. Аванесова. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2005. С. 28.

¹⁰ Клейменов М.П., Клейменов И.М. Криминология в современном мире // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2011. № 1. С. 5-13.

¹¹ Щедрин Н.В. О необходимости терминологической конвенции (на примере общей теории предупреждения преступлений) // Российский криминологический взгляд. 2014. № 1. С. 280-284.