

Куликов Анатолий Сергеевич, генерал армии,
Президент Клуба военачальников Российской Федерации,
советник Министра внутренних дел Российской Федерации,
доктор экономических наук

Проблемы организации профилактики преступлений органами внутренних дел Российской Федерации и пути их разрешения¹

Текст подготовлен для Сборника Научно-экспертного совета Совета Безопасности Российской Федерации на основе выступления генерала армии Куликова А.С. на заседании НЭС 25 ноября, 2010

В действующем законе "О милиции" и законопроекте "О полиции" в перечне основных направлений милицейско-полицейской деятельности на первом плане стоит профилактика преступлений и правонарушений. **Это приоритет**, который общество определяет главным для безопасности своего развития. Полвека назад политическим руководством без учёта воздействующих факторов была выдвинута романтическая программная задача полного искоренения преступности. Заданной политической установке должны были соответствовать официальные показатели преступности, что и породило практику так называемого "укрывательства", – столь живучую чиновничью хитрость, избавиться от которой стоит труда и радикальных вмешательств.

К исходу советского периода нашей истории, в 1990 г. в России зарегистрирован 1 млн. 839,5 тысячи преступлений. За последующие полтора десятилетия их количество ежегодно прирастало и в пиковый 2006г. удвоилось (3 млн.855,4 тысячи). С 2007г. отмечается снижение преступности, как в абсолютном выражении, так и в более точном показателе – по уровню на 100 тысяч населения. Проявившаяся тенденция, на наш взгляд, свидетельствует о позитивном влиянии системных мер профилактики.

Разные виды преступности требуют разных организационных подходов и практических методов предупреждения и противодействия. С учётом заявленной темы целесообразно акцентировать внимание на профилактике асоциального поведения, которое способно влиять на состояние общественной безопасности. К примеру, "беловоротничковая" преступность и хулиганство направлены против разных групп общественных отношений, не одинаково влияют на общественную безопасность. Несмотря на то, что коррупция серьезно угрожает национальной безопасности (подрывает доверие к государственным институтам, разрушает экономические

¹ Выступление на заседании секции Научного совета Совета Безопасности Российской Федерации 25 ноября 2010 г.

институты, замедляет реализацию государственных программ и т.д.), её последствия, как правило, напрямую не угрожают жизни и здоровью населения (что является основным признаком общественной безопасности).

Терроризм осуществляется способами, сходными с общеуголовной преступностью. Являет собой идеологию насилия, устрашения. Имеет свою мотивацию. Представляет угрозу национальной безопасности и угрозу общественной безопасности (соотносящейся как части к целому). Террористическая угроза в разных регионах страны ощущается по-разному. Методы предупреждения могут совпадать с профилактикой общеуголовной преступности, но пресечение осуществляется специфическим способом – контртеррористической операцией.

С момента принятия решения о создании Единой системы государственной профилактики преступлений (Госсовет в Казани, 2005) прошло пять лет. Выводы из оценки текущего состояния преступности, анализ тенденций через показатели статистики позволяют определить наиболее острые проблемы. Традиционно считается, что статистика не полно отражает истинное положение вещей. Более того, известна нелицеприятная оценка Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, высказанная 19.11.2010г. в Ессентуках на совещании о комплексных мерах по обеспечению стабильности в Северо-Кавказском федеральном округе.

Тем не менее, действующий статистический учёт обеспечивается рядом федеральных ведомств² на основании совместного приказа, и даже в том виде, который мы имеем, требует внимания и изучения. Статистика не может абсолютно достоверно отражать состояние преступности в силу существующей латентности. Статистика может быть "управляемой" в силу злоупотреблений в процессе организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и правонарушениях. Эти злоупотребления выявляются в ходе внутриведомственного и прокурорского контроля, то есть, действует механизм внешнего (прокурорского) **наблюдения** за учётом, который не позволяет умышленно и масштабно исказить показатели³.

Справедливости ради, стоит отметить наличие двух, хотя и понятных, но взаимоисключающих тенденций: с одной стороны, правоохранительные органы стремятся позитивно отразить свою работу и показывают преимущественно успешные результаты, общество же, напротив, выражает недоверие и неудовлетворение существующим положением. Так, социологические опросы дают разноречивую картину обращаемости населения в правоохранительные органы. В частности, сайт "Право.ру" сообщает: более половины граждан, ставших жертвами преступлений, не обращаются в правоохранительные органы, опасаясь мести. ВНИИ МВД России называет

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, МЭРТ России и ФСНК России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 с 1 января 2006 года обеспечивает единый учёт преступлений в Российской Федерации.

³ Приказ Генпрокуратуры и МВД № 80/725-2006г.; приказ МЭРТ и ФСГС №34-2009и др.

даже более высокую цифру – 60% (<http://www.pravo.ru/news/view/22330/>). Но это касается участников уголовного процесса. А обычные граждане?

В повседневности за 2005-2009 гг. в органы внутренних дел обратилось 93,3 млн. человек с сообщениями и заявлениями о правонарушениях и преступлениях (*в среднем 20 млн. в год или 14,8% всего населения, включая младенцев*). В 2009 г. из 22,8 млн. рассмотренных заявлений в числе принятых по ним решений количество отказов в возбуждении уголовного дела составило 24,7%, из них лишь 2,6% признаны **НЕ**обоснованными, по ним возбуждено процессуальное производство. Именно с 2006 года, когда вступила в действие система единого учёта, количество обращений в милицию возросло более чем вдвое и ежегодно увеличивается. Поэтому озвучиваемые проценты (60%, более 60%) потерпевших, которые не обращались в милицию с заявлениями, можно допустить, – не вполне корректны для оценки действительного состояния доверия (или недоверия) милиции. Хотя в целом общество не удовлетворено нынешним состоянием преступности, тем не менее, результаты социозамеров говорят о снижении опасений граждан, о смещении этого показателя на более низкие позиции. Так, сентябрьский (2010 г.) опрос ВЦИОМ показал, что наиболее существенными угрозами население считает алкоголизм, наркоманию, инфляцию, рост цен, безработицу, уровень жизни. И только после них – коррупцию и преступность⁴.

Система профилактики правонарушений и преступлений, обеспечиваемая органами МВД, является частью Единой государственной системы профилактики. Её ведомственная структура соответствует сложившейся в стране четырехуровневой базовой модели, а именно: субъекты Российской Федерации; города с районным делением; города без районного деления; муниципальные поселения. Содержание профилактики, осуществляемой профильными службами ОВД, определено приказом МВД РФ от 17 января 2006г. №19. Ежемесячно ход исполнения принимаемых решений заслушивается Оперативным штабом МВД России по профилактике правонарушений, а МВД России в свою очередь представляет выводы и предложения Правительственной комиссии⁵.

Поскольку результаты работы достигаются "на земле", то и акцент в профилактике переведён на региональный уровень, где осуществляются соответствующие организационные и практические задачи. Из всего комплекса мер, реализуемых органами внутренних дел в сфере профилактики, особо выделю один важный элемент, который внедряется повсеместно и непосредственно направлен на усиление контроля за общественной безопасностью и общественным порядком. Это современная система управления патрульными нарядами, расширение возможности прямого доступа сотрудников милиции к автоматизированным информационным системам. В 79 субъектах РФ сформированы 169

⁴ <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13787>

⁵ Возглавляет Нурғалиев Р.Г., в редакции распоряжения Правительства от 19 января 2010 г. №24-р.

правоохранительных сегментов аппаратно-программного комплекса (АПК) "Безопасный город"⁶. Функционируют свыше 130,2 тысячи установок видеонаблюдения, более 9,5 тысячи устройств экстренной связи "гражданин-милиция", 5,4 тысячи систем удаленного доступа к информационным банкам данных, 915 мониторинговых центров. В 2009 г. с помощью АПК раскрыто свыше 19,4 тысячи преступлений, выявлено более 1 млн. административных правонарушений (в 1 полугодии 2010 г. соответственно 9,3 тыс. и более 1 млн.).

Одной из технических составляющих АПК "Безопасный город" является система позиционирования нарядов с использованием навигационного оборудования – ГЛОНАСС, которой оснащены около 16,6 тысячи милицейских автомобилей, из них ППСМ – 3,4 тысячи единиц (примерно 22%), остальные 78% – вневедомственная охрана и ГИБДД. Функции управления этими нарядами сосредоточены в дежурных частях ОВД. Благодаря этой работе ситуация с правонарушениями в общественных местах, уличная преступность снижаются, усилился контроль за несением службы мобильными нарядами ППСМ, их местонахождением и реагированием на изменения оперативной обстановки. Повысился уровень технического обеспечения в сфере безопасности дорожного движения, в том числе связанного с соблюдением скоростных режимов, фиксацией ДТП. Более высокий уровень оснащения в подразделениях, финансируемых из федерального бюджета (ОВО, ГИБДД). Эта ремарка в пользу предполагаемого изменения порядка финансирования всей милиции общественной безопасности.

Проблемы с финансированием милиции из региональных бюджетов существенно влияют на организацию профилактики. Так, в ряде МВД, УВД неоправданно досрочно в конце 2009 и в текущем году произведено сокращение численности ППСМ⁷, несмотря на ухудшение ситуации на улицах и в общественных местах именно на вверенных им территориях.

Не жалуют региональные бюджеты становой хребет МОБ – участковых уполномоченных милиции. Их укомплектованность по стране не доведена до норм (- 6,7%). Менее 20% обеспечены автотранспортом, только двум третям предоставлены рабочие помещения на обслуживаемой территории, свыше 40% не имеют радиостанций, служебных и домашних телефонов, не обеспечены жильём. Проблема финансирования сказывается на качестве службы и престиже профессии участкового, на которую в значительной мере опирается вся модель милицейской профилактики (в РФ 52 тысячи участковых.

⁶ Справочно: По состоянию на 1 ноября 2010 г. АПК "Безопасный город" не сформированы в Кабардино-Балкарии, Орловской, Рязанской, Тверской областях, в 24-х субъектах развернуты не в полном объеме – в т.ч. Дагестане, Вологодской области, а Еврейской АО практически отсутствуют.

⁷ В Брянской области на 20,1%, Вологодской на 12,1%, Курской на 6,8%, Амурской на 6,2%, Оренбургской на 5,7%, Тамбовской на 3,5%, Ханты-Мансийском автономном округе на 6,1%. В ряде других субъектов тоже есть существенные сокращения, но это не сказалось заметно на состоянии уличной преступности.

За 9 мес. 2010 г. ими раскрыто более 294 тысяч преступлений. Это – почти четверть от всех зарегистрированных).

Главный акцент в организации милицейской профилактики обращён на проблемы, которые в настоящий момент отрицательно влияют на криминальную обстановку, в частности, это преступления в сфере незаконного оборота наркотиков и рецидивная преступность. Эти два вида криминального поведения постоянно дают динамику роста, идущую в большом отрыве от других видов преступного.

Так, с 1990 г. количество наркопреступлений в России возросло в 14 раз, в то время как вся преступность за тот же период увеличилась в 1,8 раза. Ситуация признана реальной угрозой национальной безопасности. Даже цифры не дают такого понимания проблемы, как знание о том, что целые города повально заражены героиновой зависимостью.

Из 1 млн. 90 тысяч зарегистрированных наркопреступлений органами внутренних дел выявлено почти 63% и 70% лиц, их совершивших. Стратегией антинаркотической политики в Российской Федерации определён курс на снижение предложения и спроса на наркотики. Проблема снижения предложения, как и ранее, будет решаться полицейскими мерами, наращиванием оперативного поиска и ликвидации каналов поставок и притонов. Труднее со спросом, и это задача не только, и даже не столько в компетенции МВД.

В октябре Комитетом ГД по безопасности и НААФ проведена научно-практическая конференция о путях реализации Стратегии (подробный отчёт и рекомендации размещены на сайте <http://www.duma.gov.ru/csecure/>). Содержание дискуссии позволило выделить ряд приоритетов, требующих безотлагательного решения. В первую очередь, воссоздание и расширение государственной системы лечения и реабилитации наркозависимых. Сейчас эта система развалена, на её месте процветает масса псевдоцентров, которые на коммерческой основе занимаются скорее профанацией, чем реабилитацией. Необходимо формировать государственную систему раннего выявления наркозависимых путём тестирования школьников и студентов (педагогов и обслуживающий персонал в образовательных учреждениях). Причем, не добровольно, а обязательно! Это в интересах и семьи, и общества.

Эти две задачи нужно решать одновременно, т.к. практики, в том числе милиция, говорят: "Мы выявили потребителей (формирующих *спрос*), но дальше с ними некому заниматься". Нужно создавать стационары, готовить методики, специалистов и исходить из того, что лечение и реабилитация наркомана (как и алкоголика) – это трудный и продолжительный процесс. На слуху всколыхнувшая общество история Егора Бычкова, которая едва не дискредитировала правосудие и показала, *в каком месте* находится разрыв между нашим словом и делом. Сегодня только известных самодельных обществ по реабилитации алко- и наркоманов – сотни. Их цели и методы "излечения" вне профессионального контроля.

Большинство экспертов сходится во мнении, что лечение наркозависимых может быть принудительным, принцип добровольности не оправдывается. Необходимо возродить систему лечебно-трудовых профилакториев. И менять законодательство. Что касается юридической ответственности, то по УК РФ её можно считать вполне адекватной, но взыскания по Кодексу РФ об административных правонарушениях не выдерживают критики – штраф от 500 до 2 тыс. руб.⁸.

То же касается и проблемы алкоголизации, которая становится национальной угрозой, особенно на селе. Сегодня под контролем ОВД находится 511,7 тыс. хронических алкоголиков и наркоманов. Профилактику затрудняет отсутствие правового и организационного механизмов принудительного лечения. Ничтожно мало отделений детоксикации и спецучреждений для лечения от алкоголизма. Необходимо введение специализированного детского направления наркологии.

МВД отмечает позитивную роль законодательного ограничения на торговлю спиртным в ночное время, в местах проведения общественных и спортивных мероприятий, у школ и колледжей. Но нужно идти дальше. Менять рекламную политику, не допускать скрытой пропаганды алкоголя, побуждать к тому товаропроизводителей и добиваться от сферы торговли соблюдения законодательства. МВД совместно с Союзом российских пивоваров провели ряд акций по предотвращению нарушений в сфере торговли, которые показали, что торговля не готова отказать себе в выгоде, даже сознавая противоправность услуг. **Нигилизм по отношению к закону в массе населения очень высок и является одной из сложнейших проблем как для профилактики, так и для масштабных модернизационных проектов, без осуществления которых наш национальный путь чреват трагическим обрывом.**

Правоохранительная система, и МВД в том числе, на пороге изменений в уголовное законодательство. В связи с предполагаемой гуманизацией наказаний значительное число граждан со склонностью к неправопослушанию будет по-разному пользоваться "кредитом доверия" на исправление без изоляции от общества. Это усложнит существующую ситуацию с рецидивной преступностью, к этому нужно готовиться.

Доля лиц, ранее совершавших преступления, постоянно растёт и ежегодно составляет почти треть от общего числа совершивших преступления. В 2009 г. в целом по стране рост рецидивной преступности отмечен в 52 субъектах Российской Федерации, в этом – уже в 46. В 2010 году ранее судимые составляют 35% (299,7 тыс.) от всех совершивших преступления, при этом каждый второй совершил тяжкое и особо тяжкое преступление⁹.

⁸ Так, статья 6.8. КоАП РФ – за незаконный оборот без цели сбыта – штраф от 500 рублей до 1 тысячи или арест до 15 суток. Статья 6.10. – вовлечение несовершеннолетнего в употребление одурманивающих веществ – от 500 рублей до 1 тысячи; те же действия, совершённые родителями – штраф от 1,5 до 2 тысяч рублей.

⁹ Наиболее высокий удельный вес ранее судимых в Республике Тыва (96,3), Свердловской области (95,6%), Республика Ингушетия (95,1%), Саха (Якутия)(94,8%), Марий Эл (94,0%), Калужской области

Поэтому перед всеми субъектами профилактики остро стоит проблема ресоциализации освободившихся из мест лишения свободы, т.к. бытовые трудности, отсутствие жилья и средств к существованию являются причинами совершения новых преступлений. В настоящее время под контролем ОВД находится 786,8 тысячи лиц, имеющих ограничения, в том числе 577 тысяч (или 73,3%) – освобожденных из мест лишения свободы.

В ряде регионов приняты программы реабилитации. Однако, они большей частью представляют собой "разговорный жанр" (консультации, проведение курсов реабилитации и т.п.). Не находят решения базовые вопросы – обеспечение жильём, трудоустройство, как основа жизни и источник средств к существованию. Хотя та же статистика показывает, что почти две трети совершивших преступления не имели постоянного источника доходов. Следовательно, основные направления ресоциализации связаны с квотированием и созданием новых рабочих мест, обучением лиц этой категории профессиям, востребованным на рынке труда, их бытовое обустройство.

Прискорбно, но тема повторной преступности среди несовершеннолетних имеет те же проблемы, что и взрослая рецидивная. За последние пять лет через сферу правосудия прошли 395 тысяч несовершеннолетних. Как и в среде взрослых преступников, доля ранее судимых ежегодно прирастает и в среднем составляет почти 21% от числа всех несовершеннолетних осуждённых. В дискуссиях о подростковой преступности чаще всего делается акцент на неполные семьи, отсутствие семьи и т.д. Это верно лишь отчасти, т.к. 88,4% осуждённых подростков воспитывались в семье, в том числе почти 42% – в полной (воспитанники интернатов и детских домов составляют 12%). Значит, проблема не только в кризисе института семьи, но и в отсутствии юридической ответственности взрослых, в первую очередь родителей, за детей. Речь не о степени суровости, а о неотвратимости ответственности!

По вступившим в силу приговорам 22,6% подростков осуждены к лишению свободы, остальные – к иным мерам наказания. Освободившиеся из воспитательных колоний оказываются в прежней асоциальной среде со всеми её особенностями: пьянством, безработицей, отсутствием смысла существования и поддержки окружающих. Лишь в среде "трудных подростков" они – опытные, "авторитеты". На учётах в ОВД состоит около 270 тысяч "трудных подростков", из них 20 тысяч – ранее судимых. МВД поощряет инициативу офицеров-ветеранов ОВД, которая состоит в закреплении за несовершеннолетним правонарушителем в качестве шефа-наставника (Башкортостан, Новосибирская, Омская области). Совместно с органами власти Санкт-Петербурга, Ленобласти, Перми найдены формы трудоустройства и профессионального обучения части ранее судимых. В

(93,5%), Забайкальском крае (91,7%), Московской области (91,6%), Волгоградской области (91,4%), Республике Дагестан (91,4%).

Бурятии созданы социальные гостиницы для нуждающихся в адаптации подростков, в том числе ранее судимых.

Сказанное актуализирует проблему создания службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освобождённых из мест лишения свободы; использование принудительных мер воспитательного воздействия вместо карательных судебных актов, расширение практики примирительных процедур и реализацию технологий восстановительного правосудия, особенно применительно к несовершеннолетним. В настоящее время в соответствии с поручением Президента РФ МВД России прорабатывает вопрос об эксперименте по созданию моделей службы пробации. Согласие на участие подтвердили главы Тверской, Архангельской, Ростовской, Тюменской и Нижегородской областей, Забайкальского края, Чувашской и Чеченской Республик.

Вопрос о молодёжи стоит особенно остро в связи с тем, что эта часть населения наиболее подвержена манипулированию и склонна к восприятию протестных идей и настроений. В эту "топку" вбрасываются поленья идейных спекуляций по проблемам общества, в действительности имеющим место, но якобы обусловленным неэффективной деятельностью власти, в частности, об имущественном неравенстве, изъянах миграционных процессов, этнической подоплёке конкуренции на рынке труда, снижении социальных гарантий, кризисе в духовной сфере. Это меняет психологию молодёжи и продуцирует рост нетерпимости на национальной и религиозной почве. Однако только правоохрательными, силовыми мерами проблемы не преодолеть. Свою роль должны возвысить ведущие конфессии, институты гражданского общества, наука, СМИ.

Проблема всеобъемлющей коррупции, профилактики и борьбы с ней в обществе, в правоохрательных органах, и МВД в том числе, требует отдельного обсуждения. К тому же, остаётся неясным место и содержание этой функции в системе правоохрательных органов.

МВД России находится в состоянии реформирования и эта работа вызывает большой интерес общества. К сожалению, этот интерес удовлетворён неполно. Скорейшее завершение реформирования МВД России будет способствовать созданию дееспособного корпуса из числа прошедших переаттестацию действующих кадров, отбора новых кандидатов. Затянувшаяся в течение нескольких лет ситуация с ожидаемой, но не наступающей перестройкой отрицательно сказалась на служебных и личностных качествах личного состава. Имею в виду не только перерождение, а зачастую и предательство интересов службы со стороны ряда сотрудников, но и тот депрессивный компонент, который неизбежно накапливается в людях вследствие сохраняющейся неопределённости.

Но, каким содержанием ни был бы наполнен будущий полицейский аппарат, при нём останется задача **профилактики преступности**. Для эффективного продолжения этой работы настоятельно необходимы

законодательные решения на федеральном уровне. В частности, принятие законов:

"Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации", разработку которого МВД ведёт с участием ряда министерств и ведомств;

"Об участии граждан в охране общественного порядка". Поддерживаемый Правительством РФ, законопроект в течение 2009г. неоднократно предполагался к первому чтению Государственной Думой, но так его и не прошёл (из-за позиции Общественной палаты РФ);

"Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" (принят Госдумой в первом чтении в мае 2009 г., второе чтение запланировано на ноябрь текущего года) и "О внесении изменений в отдельные законодательные акта Российской Федерации в связи с принятием ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы".

По факту трагических событий в станице Куцевской и ставших известными подобных ситуациях в других регионах страны целесообразно внести на общественное и профессиональное обсуждение вопросы:

– о неприменении норм уголовного права об условно-досрочном освобождении к лицам, осуждённым за умышленные убийства, терроризм, бандитизм, наркобизнес, участие в деятельности организованных преступных групп (подпадающим под признаки частей 2-6 статьи 35 УК РФ "Совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией)");

– доказанный факт участия в деятельности организованной преступной группы должен признаваться обстоятельством, препятствующим переквалификации уголовного деяния на другой состав, создающий правовые основания для применения условно-досрочного освобождения.

Приведённый в начале доклада исторический факт о полном искоренении преступности – не фигура речи. Он заставляет думать о том, что усилия по профилактике нужны немалые, но понижение преступности будет иметь свой порог. Сегодня наше общество имеет высокий деструктивный потенциал агрессии, неуважения к закону, действующим правоотношениям и институтам власти. Необходимы изменения во всех средах: социально-экономической, культурной, правовой, нравственной и т.д., чтобы каждый гражданин осознавал и соблюдал как свои права, так и ответственность.