

КАШКИН ОЛЕГ ИГОРЕВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России (Московская область, Россия)

0000400@bk.ru

КАШКИНА ЕКАТЕРИНА ВАЛЕРЬЕВНА

Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказаний России
(Москва, Россия)

000049@bk.ru

ORCID.ORG/0000-0001-5045-2054

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Аннотация. В статье проводится анализ правовой основы принятия государственных и разработки региональных и муниципальных программ, обеспечивающих профилактику правонарушений в формате института пробации. Изучен вопрос целесообразности включения в государственные программы по профилактике правонарушений мероприятий, направленных на данную профилактику в отношении лиц, к которым применяется пробация, а также допустимость их финансирования. С помощью сравнительно-правового метода и формальной логики посредством принципа аналогии и тождественности были достигнуты поставленные цели. В статье рассматриваются правовая основа принятия государственных и разработки региональных и муниципальных программ, обеспечивающих профилактику правонарушений в формате института пробации. Обосновывается необходимость дополнительного финансирования для достижения цели указанного института, являющегося бесспорным ресурсом в сфере профилактики правонарушений, в том числе деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы по аналогии с оказываемой финансовой помощью иным субъектам профилактики.

Ключевые слова и словосочетания: государственные программы, региональные программы, муниципальные программы, уголовно-исполнительная система, уголовно-исполнительные инспекции, осужденные, пробация

Для цитирования: Кашкин О. И., Кашкина Е. В. К вопросу о финансовом обеспечении мероприятий, направленных на предупреждение совершения преступлений и иных правонарушений // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 4 (72). – С. 84-90; doi: 10.29039/2312-7937-2024-4-84-90

KASHKIN OLEG I.

Advanced Training Institute of the MIA of Russia (Moscow region, Russia)

KASHKINA EKATERINA V.

Research Institute of the Federal Penitentiary Service (Moscow, Russia)

ON THE ISSUE OF FINANCIAL SUPPORT FOR MEASURES AIMED AT PREVENTING THE COMMISSION OF CRIMES AND OTHER OFFENSES

Annotation. The article analyzes the legal basis for the adoption of state and the development of regional and municipal programs that ensure the prevention of offenses in the format of the probation institute. The issue of the expediency of including measures aimed at this prevention in relation to persons to whom probation is applied in state programs for the prevention of offenses, as well as the admissibility of their financing, has been studied. With the help of the comparative legal method and formal logic, through the principle of analogy and identity, the set goals were achieved. The article examines the legal basis for the adoption of state and the development of regional and municipal programs that ensure the prevention of offenses in the format of the probation institute. The necessity of additional financing is justified in order to achieve the goal of this institution, which is an indisputable resource in the field of crime prevention, including the activities of institutions of the penal enforcement system by analogy with financial assistance provided to other subjects of prevention.

Key words and word combinations: state programs, regional programs, municipal programs, penal enforcement system, penal inspections, convicts, probation

For citation: Kashkin O. I., Kashkina E. V. On the issue of financial support for measures aimed at preventing the commission of crimes and other offenses // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – No. 4 (72). – P. 84-90; doi: 10.29039/2312-7937-2024-4-84-90

На территории Российской Федерации с 1 января 2024 г. начал действовать институт probation, а именно два вида из трех прописанных в Федеральном законе от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ «О probation в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О probation») [11] – исполнительная и пенитенциарная. Основная цель обозначенного института изложена в ч. 1 ст. 4 указанного федерального закона, в рамках которой предусмотрено предупреждение совершения повторных (новых) преступлений лицами, в отношении которых применяется probation. Исходя из данных проведенного У.С. Шевчук исследования, из общего числа лиц, совершающих преступления, 25% приходится на лиц, ранее судимых, несмотря на общую тенденцию сокращения числа совершаемых преступлений [24, с. 129].

В рамках реализации вышеуказанной цели в формате исследуемого института, направленной в том числе на предупреждение рецидивной преступности, Федеральный закон «О probation» предоставляет право органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – ОГВ) в сфере probation на включение профилактических мероприятий в государственные программы (подпрограммы) субъектов Российской Федерации в указанной сфере. В ходе прямого толкования ст. 8 Федерального закона «О probation», регламентирующей данное право, можно заметить, что законодатель упоминает лишь мероприятия, направленные на ресоциализацию, социальную адаптацию и социальную реабилитацию, не упоминая при этом о профилактике. Однако по своей сути ресоциализация и социальная адаптация (п. 5 и 6 ч. 1 ст. 5 рассматриваемого федерального закона) затрагивают как профилактику правонарушений, так и правопослушное поведение, что дает нам основание полагать о распространении действия положения ст. 8 в том числе и на механизм профилактики в целом.

Соответственно, результативность реализации норм законодательства о probation в части достижения цели рассматриваемого института зависит от ряда нормативных актов, направленных на профилактическую работу, включая госпрограммы, например «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [16].

В случае, если мы говорим об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, следует обратить внимание на федеральное законодательство,

обеспечивающее организацию публичной власти в субъектах Российской Федерации [12], относящее решение вопросов организации профилактики правонарушений к полномочиям ОГВ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта, определяя формы ее реализации в виде просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации и социальной реабилитации.

Как известно, затрагиваемые вопросы регламентируются Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О профилактике») [13], указывающим на то, что функционирование системы профилактики правонарушений основывается на государственных программах различного уровня (федеральных, региональных и муниципальных), финансирование которых происходит за счет выделяемых средств. Итоги реализации положений обозначенных выше федеральных законов и их эффективность в сфере профилактики находят свое воплощение в материалах Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, являющейся координационным органом, обеспечивающим согласованность действий заинтересованных субъектов при реализации мер в системе профилактики правонарушений. Помимо указанного органа, имеются региональные, отражающие деятельность ОГВ в освещаемой нами теме, как, например, Правительственная комиссия Республики Татарстан по профилактике, Республиканская межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Республике Коми и т.д.

Возвращаясь к координационному органу, информация о деятельности которого представлена на официальном сайте МВД России, следует обратить внимание на обзорные документы, отражающие сведения о принятии субъектами Российской Федерации программ по профилактике правонарушений либо о включенных подпрограммах профилактической направленности. Так, в Обзоре об участии ОГВ и органов местного самоуправления в финансовой поддержке деятельности граждан и членов общественных формирований правоохранительной направленности, оказывающих содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка и противодействии преступности (далее – Обзор) [18], приведены полномочия ОГВ в исследуемой нами сфере, методы стимулирования субъектов профилактики, а также указаны программы, действующие на территории того или иного субъекта. Например, «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Дагестан» [15], «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014-2025 г.» [14], «Обеспечение общественной безопасности в Челябинской области» [10] и т.п.

Примечательно, что результатом реализации программных мероприятий в 2023 году являются показатели снижения количества правонарушений. Так, в Республике Татарстан отмечается сокращение на 20,2% количества зарегистрированных преступлений, совершенных в общественных местах [19]. Добиться уменьшения показателей по количеству совершенных преступлений в состоянии наркотического опьянения на 14,4% позволили, по мнению И.З. Миргаязова, Е.В. Яременко, М.Н. Игнатевой, региональные программы в Кемеровской области-Кузбассе, в том числе на 3,8% снизились дорожно-транспортные происшествия [9, с. 120].

На основании проведенного научного исследования А.С. Лаптев приводит цифры, указывающие на увеличение на 21,8% объема финансирования принимаемых криминологических программ (в 2020 году было выделено 96,2 млрд. рублей, в 2021 году – 117,2 млрд рублей) [8, с. 46]. В ранее упомянутом Обзоре также говорится об увеличении финансирования мероприятий, в рамках которых принимают участие в том числе члены общественных объединений правоохранительной направленности. Например, в 2021 году на стимулирование указанных субъектов профилактики выделено 2,98 млрд рублей, в 2022 запланировано было израсходовать 2,98 млрд рублей [18, с. 2-3]. Следует указать, что подобная ситуация не является тенденцией исключительно последних лет. Освещаемая практика финансирования, по заверениям Е.Н. Ванчикова, А.Н. Макарова, Л.П. Чумакова, свидетельствует о росте с 2011 года расходов федерального бюджета на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности в консолидированном бюджете страны [1, с. 234].

Приведенная финансовая составляющая вопроса обеспечения профилактической работы посредством реализации государственных программ различного уровня говорит о заинтересованности представителей государственной власти в проведении (планировании, организации и реализации) подобного рода работы.

Посредством анализа научной и методической литературы по освещаемой нами проблематике мы можем утверждать о некой зависимости материального обеспечения правоохранительной и правоприменительной деятельности субъектов профилактики и снижения уровня преступности, в том числе повторной, что находит подтверждение в материалах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов МВД России [17]. Вместе с тем, как отмечалось на заседании Правительственной комиссии в декабре 2021 года при рассмотрении вопроса практики применения Федерального закона «О профилактике», возможности региональных и муниципальных программ для привлечения средств на финансирование профилактических мероприятий не во всех регионах используются эффективно, тогда как у органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации имеются все необходимые полномочия по финансированию мероприятий, направленных на профилактику правонарушений [21]. Возникающая недофинансированность, по мнению А.Г. Аганбегяна, М.А. Канева,

Г.А. Унтуры, нарушает комплексность реализации мероприятий, направленных на борьбу с преступностью, что затягивает сроки их выполнения и приводит к росту рецидивной преступности [8, с. 76]. Соответственно, своевременное выделение достаточных средств на финансирование мероприятий профилактической направленности будет способствовать их большему положительному эффекту.

Следуя очевидности данного факта, Правительственная комиссия рекомендовала высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации анализировать криминогенную обстановку в регионе и совместно с заинтересованными субъектами профилактики учитывать в государственных программах соответствующие профилактические мероприятия. Подобное отмечала в своем научном исследовании Т.В. Ряскина, утверждая на основании приводимых примеров, что планомерная и постоянная реализация региональных программ профилактики правонарушений и преступлений способна оказывать позитивное влияние на состояние законности в субъектах Российской Федерации и в целом в стране [22, с. 135-136].

В этих целях субъекты профилактики правонарушений, такие как органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), в частности уголовно-исполнительные инспекции (далее – УИИ), на основании исследования текущего положения дел, структуры и динамики преступности в регионе, а в деятельности УИИ – повторной преступности среди подучетных лиц, причин и условий ее роста, инициируют включение соответствующих мероприятий в рамках пробации в госпрограммы. Это происходит путем направления обращений в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с Федеральным законом «О профилактике» разрабатывают и принимают меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности.

В этой связи советник Уполномоченного по правам человека в Свердловской области И. Литвинова обозначила, что в Ярославской, Тюменской, Нижегородской областях, Республике Татарстан до принятия Федерального закона «О пробации» вопросы ресоциализации и адаптации осужденных регулировались нормами регионального законодательства, сегодня же в рамках указанного федерального закона должно осуществляться финансирование мероприятий пробации [5]. Вместе с тем, по убеждению В.В. Власенко и А.В. Жеребченко, подобные инициативы не всегда поддерживаются органами государственной власти на региональном уровне, а перечень мероприятий, содержащихся в программах, в основном направлен на решение узкого круга вопросов профилактики правонарушений [2, с. 100].

Помимо обозначенных В.В. Власенко и А.В. Жеребченко проблем в рассматриваемой нами сфере, допустимо указать на следующие негативные факторы, прослеживаемые при разработке муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений: отсутствие должного взаимодействия субъектов профилактики с органами местного самоуправления; игнорирование (попустительское отношение) предложений субъектов профилактики; мероприятия профилактической направленности в программах не предусматривают

финансирования и т.д. При том, что эти проблемы были сформулированы на основании анализа участия территориальных органов внутренних дел в разработке муниципальных программ [6], такая же ситуация зачастую складывается при рассмотрении предложений территориальных органов ФСИН России по включению профилактических мероприятий в региональные (муниципальные) программы.

Вместе с тем нельзя исключать и тот факт, что проблемы финансового обеспечения региональных и муниципальных программ могут быть связаны с экономической ситуацией в стране, хотя в целом такое положение дел может значительно снизить эффективность профилактической работы [8, с. 76].

Обращаясь к положениям Федерального закона «О пробации», вновь отмечаем предусмотренное ст. 8 данного нормативного правового акта право ОГВ предусматривать в государственных программах мероприятия по ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации осужденных и лиц, освободившихся из учреждений УИС, что неразрывно связано с профилактикой противоправной деятельности с их стороны, ведь доподлинно известно, что преступность – явление социальное, первостепенным фактором повторного возникновения которого является неэффективная работа по оказанию социальной помощи лицам, в нашем случае в отношении которых применяется пробация, запускающая механизм причинно-следственной связи недобросовестной (попустительской) работы определенных заинтересованных субъектов.

Исходя из положений законодательства, регламентирующего пробацию, следует принять во внимание, что УИИ наделены правом обращаться в органы местного самоуправления по вопросам, связанным с оказанием содействия лицам, в отношении которых применяется исполнительная пробация. При этом не вызывает сомнения, что основные мероприятия по социальной адаптации и ресоциализации данных лиц могут и должны быть закреплены в региональных (муниципальных) программах по профилактике правонарушений или соответствующих подпрограммах.

На основании изложенного полагаем, что с целью реализации положений Федерального закона «О пробации» (в части, касающейся исполнительной, а после 1 января 2025 г. постпенитенциарной пробации), направленных на предотвращение совершения новых преступлений лицами, в отношении которых применяется пробация, целесообразно предусмотреть включение в государственные программы следующих мероприятий, требующих определенных финансовых затрат:

- создание в регионе центров пробации [3];

- квотирование рабочих мест для лиц, в отношении которых применяется пробация, предоставление льгот предприятиям, трудоустраивающим осужденных или лиц, освобожденных из учреждений УИС [7, с. 58-65];

- организация оказания юридической, психологической, профориентационной и другой необходимой помощи лицам, в отношении которых применяется пробация [4];

- организация оказания адресной помощи отдельным категориям лиц, в отношении которых применяется пробация (например, больным алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, ВИЧ-инфицированным осужденным) [20];

- привлечение общественных организаций, волонтеров (добровольцев) к мероприятиям ресоциализации, социальной адаптации, социальной реабилитации лиц, в отношении которых применяется пробация, в том числе их социальному сопровождению [23, с. 48-51].

Повторимся, что в целях эффективности реализации Федерального закона от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» органам исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, в пределах имеющихся полномочий, допустимо обеспечить привлечение средств на финансирование профилактических мероприятий в рамках рассматриваемого института.

Список источников.

1. Ванчикова Е.Н., Макаров А.Н., Чумакова Л.П. Изучение пространственной дифференциации бюджетного обеспечения программных мероприятий по профилактике преступлений и иных правонарушений как методологическая основа механизма криминологического прогноза в РФ (региональный аспект) // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10. № 2.
2. Власенко В.В., Жеребченко А.В. Государственные региональные и муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений (опыт Ставропольского края) // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2.
3. Голодов П.В. Пробация в Российской Федерации: некоторые проблемы содержания и правовой регламентации // Пенитенциарная наука. 2022. Т. 16. № 2 (58).
4. Горина Е.Е., Юрова Ю.В. Социальная работа с осужденными, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций // Социальные отношения. 2023. № 4 (47).
5. Дать шанс на исправление. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. 22.05.2024. [Электронный ресурс] // URL: <https://ombudsman.midural.ru/special/news/show/id/8081> (дата обращения: 30.09.2024).
6. Информационно-справочные материалы к типовому макету муниципальной программы в сфере профилактики правонарушений. [Электронный ресурс] // URL: https://profilaktika-rkpp.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_2391347.pdf (дата обращения: 29.09.2024).
7. Кашкина Е.В. Содействие государственных органов и органов местного самоуправления в трудоустройстве лиц, осужденных к исправительным работам: современное состояние и перспективы развития // Вестник Пермского института ФСИН России. 2023. № 1 (48).
8. Лаптев А.С. Пути повышения финансирования региональных программ профилактики преступлений (государственно-частное партнерство) // Вестник Сургутского государственного университета. 2023. Т. 11. № 1.
9. Миргаязов И.З., Яременко Е.В., Игнатьева М.Н. Об опыте участия ГУ МВД России по Кемеровской области в разработке и реализации государственных программ Кемеровской области – Кузбасса правоохранительной направленности // Научный портал МВД России. 2021. № 4 (56).
10. О государственной программе Челябинской области «Обеспечение общественной безопасности в Челябинской области» и признании утратившим силу некоторых постановлений Правительства Челябинской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Челябинской области от 30.12.2019 № 628-П // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=162199163&backlink=1&nd=162191134&rdk=6&refoid=162199164> (дата обращения: 30.09.2024).
11. О пробации в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.02.2023 № 10-ФЗ // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48882> (дата обращения: 29.09.2024).
12. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393> (дата обращения: 29.09.2024).

13. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40901> (дата обращения: 29.09.2024).
14. Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014-2025 годы» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.10.2013 № 764 // URL: <https://kitaphane.tatarstan.ru/file/kitaphane/> (дата обращения: 29.09.2024).
15. Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Дагестан» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Дагестан от 22.12.2014 № 659 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/430600025?ysclid=lwx9rpu6k8617682444> (дата обращения: 28.09.2024).
16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345 // URL: <http://government.ru/docs/all/91472/> (дата обращения: 28.09.2024).
17. Обзор об участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в финансовой поддержке деятельности граждан и членов общественных формирований правоохранительной направленности, оказывающих содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка и противодействии преступности (25.08.2022). Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс] // URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/Razdel_vzaimodejstvie_s_organami_isp._vl. (дата обращения: 30.09.2024).
18. Там же.
19. Протокол заседания Правительственной комиссии Республики Татарстан по профилактике правонарушений от 14.03.2023 № 1 [Электронный ресурс] // URL: https://profilaktika-pkpp.tatarstan.ru/file/pub/pub_4098329.pdf (дата обращения: 30.09.2024).
20. Репина А.А. К вопросу необходимости установления постпенитенциарной probation в отношении больных осужденных, отбывших наказание в виде исправительных работ // Личность преступника в изменяющемся мире (Долговские чтения): сб. материалов III Всероссийской науч.-практ. конф. – М., 2023.
21. Решение Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 28.12.2021 [Электронный ресурс] // URL: https://kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/user-05/Reshenie_Pravitelstvennoy_komissii_po_profilaktike_pravonarusheniy_ot_ot_28_dekabrya_2021_goda.pdf (дата обращения: 30.09.2024).
22. Ряскина Т.В. Профилактика преступности и правонарушаемости: региональный опыт планирования антикриминогенных мероприятий и прокурорская практика обеспечения законности в этой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57).
23. Хасанова С.К. К вопросу участия добровольцев (волонтеров) в реализации Федерального закона Российской Федерации от 06.02.2023 № 10-ФЗ «О probation в Российской Федерации» // Рос. судья. 2024. № 1.
24. Шевчук У.С. Нужна ли служба probation в России? // Профессиональное юридическое образование и наука. 2024. № 1 (13).