

***Е. В. Топильская***

## **О ПОНЯТИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ**

В статье рассматривается понятие противодействия организованной преступности. Конструируется определение противодействия организованной преступности на основе законодательного понятия противодействия преступной угрозе, содержащегося в федеральных законах о противодействии коррупции

и терроризму, — как деятельности органов власти и управления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению организованной преступности, борьбе с ней и минимизации ее последствий. Анализируется содержание отдельных направлений противодействия — борьбы

с организованной преступностью, ее предупреждения. В связи с тем, что отправление правосудия по делам об организованной преступной деятельности не может быть отнесено к направлению борьбы с организованной преступностью, так как суды не являются субъектами борьбы с преступностью, но в то же время судебное рассмотрение уголовных дел выступает логическим завершением мероприятий по борьбе с преступностью, предлагается дополнить перечень направлений противодействия организованной преступности деятельностью по отправлению правосудия по делам, связанным с организованной преступной деятельностью, и по исполнению приговоров.

*Ключевые слова:* организованная преступность, противодействие организованной преступности, борьба с организованной преступностью, предупреждение организованной преступности, организованная группа, преступное сообщество.

***Е. V. Topilskaya***

## **ON THE CONCEPT OF COUNTERACTION ORGANIZED CRIME**

The article deals with the concept of counteraction organized crime. Its definition is constructed on the base of legal conception of the countering criminal threats that the two legal acts content: the Act against Corruption and the Act against Terrorism. Counteraction organized crime means the special activity of the government and local bodies as well as civil society institutions, organizations and citizens for preventing organized crime, combating it and minimizing its harmful effects. The meaning of some directions of counteraction is being examined in the article, — such as combating and preventing organized crime. Due to the purpose that adjudication may not be considered as a part of combating organized crime, because the judges are not, according to the law, the officials who perform the function of combating crime, but the adjudication is the necessary result of a criminal's persecution, — the author offers to add the trial in the court and executing the sentence to the list of counteraction organized crime's directions.

*Keywords:* organized crime, counteraction organized crime, combating organized crime, preventing organized crime, organized criminal group, criminal organization.

Говоря о противодействии организованной преступности, в первую очередь следует определиться терминологически. Длительное время в отечественной криминологии ответ государства и общества на криминальную угрозу именовался борьбой с преступностью, и законодательные акты таким же образом характеризовали и уголовную политику, и саму деятельность правоохранительных органов по

выявлению, предупреждению и расследованию преступлений. К примеру, борьба с организованной преступностью отнесена к ведению государств-участников в Уставе СНГ; согласно действующему Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» правительство наделено полномочиями по борьбе с преступностью, а

Председатель Правительства включен в состав Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией и т. д.

Этот термин — «борьба с преступностью» — ценился представителями детерминистской школы криминологии за подразумеваемый в нем наступательный характер [1, с. 425—435]. Однако в рамках социологического направления ученые-криминологи предпочитали использовать термин «контроль над преступностью» [2, с. 392], «борьба» же с преступностью характеризовалась ими как «несодержательная цель», дезориентирующая органы уголовной юстиции, общество и государство, могущая повлечь массовые нарушения законности, а также прав и свобод граждан [3, с. 38, 39]. В теории существовали также компромиссные понятия «воздействия на преступность» (П. П. Осипов, С. М. Иншаков) [4] и «противодействия преступности» (Д. А. Шестаков) [5]. В каждом случае эти понятия охватывали весь комплекс мер по защите общества от преступности, включая общую организацию борьбы с преступностью, предупреждение преступности, правоохранительную деятельность [1, с. 435].

Терминологическую определенность в этот вопрос внесли Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [6] и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7]. В обоих законодательных актах установлено, что под противодействием преступной угрозе понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции/терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции/терроризма (профилактика коррупции/терроризма);

б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений/терроризма (борьба с коррупцией/терроризмом);

в) минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений/-терроризма.

Безусловно, эти определения можно и даже следует применять в отношении противодействия не только коррупции и терроризму, но и любым проявлениям преступности. Таким образом, под противодействием организованной преступности нужно понимать деятельность государственных органов и организаций, институтов гражданского общества и отдельных лиц, которая осуществляется по следующим направлениям: предупреждение организованной преступности, борьба с ней и минимизация последствий преступных проявлений.

Пожалуй, в уточнении нуждается понимание направления, связанного с предупреждением организованной преступности, в том числе с выявлением и последующим устранением ее причин.

В криминологии традиционно предупреждение и профилактика преступности являются синонимами и означают недопущение совершения преступлений путем выявления и устранения их причин, условий, способствующих их совершению, а также предупредительное воздействие на лиц, склонных к противоправному поведению, в том числе индивидуальное предупреждение преступлений. Если же исходить из законодательной дефиниции, содержащейся в законах «О противодействии терроризму» и «О противодействии коррупции», то понятие предупреждения преступности оказывается более широким, чем профилактика, заключающаяся в выявлении и устранении причин преступности. Очевидно, что в таком случае за пределами профилактики, но в рамках предупреждения преступности остаются меры по предупредительному воздействию на лиц, склонных к противоправному поведению, — например, установление нормативных ограничений поведения физических лиц и деятельности юридических лиц, в целях превенции проявлений коррупции. К такому предупредительному воздействию можно отнести, к примеру, нормативные положения о контроле за соответствием расходов государственных служащих их доходам; запреты для государственных служащих открывать и

иметь счета или вклады, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и т. п. Антикоррупционные меры имеют прямое отношение к предупреждению организованной преступности, поскольку коррупция сопровождает организованную преступность на национальном и транснациональном уровнях и является неотъемлемой составляющей организованной преступной деятельности.

Учитывая стремление представителей организованной преступности к проникновению во власть, а также использование ими агентов влияния в органах власти для достижения преступных целей, важным инструментом предупреждения организованной преступности выступает обеспечение прозрачности финансирования политических партий и предвыборных кампаний. В 2012 г. комиссией ГРЕКО (международной организации, созданной в 1999 г. Советом Европы для оказания помощи государствам-участникам в борьбе с коррупцией), в России были выявлены факторы, «толкающие политическое финансирование к переходу в теневой сектор», в частности, «ненадлежащее использование государственных полномочий и ресурсов» [8]. К 2014 г. Российской Федерацией были частично выполнены рекомендации ГРЕКО по устранению этих факторов.

Однако при всей важности предупреждения ядром противодействия все же является борьба с организованной преступностью, осуществляемая правоохранительными органами. В юридической литературе критикуется законодательное описание борьбы с преступностью, не содержащее упоминания об отправлении правосудия. Высказывается мнение о том, что любое противодействие предполагает и адекватную государственную реакцию в виде применения строго регламентированных санкций, поэтому в понятие борьбы с преступностью необходимо включить стадию рассмотрения дел в порядке уголовного судопроизводства и назначения наказания виновным [9]. Нужно возразить, что, хотя судебное рассмотрение дел о преступлениях и назначение наказания виновным выступает логическим продолжением выявления, пресечения, раскрытия и

расследования преступлений, все же борьба с преступностью входит в специфические задачи уполномоченных органов и не является задачей судов.

Суды осуществляют судебную власть, отправляют правосудие, и не являются субъектами борьбы с преступностью. Однако без отправления правосудия невозможно противодействие преступности, а включение этой функции в деятельность по предупреждению преступности (несмотря на превентивное значение актов правосудия) означало бы искусственное сужение этой важной сферы, равно как и отнесение ее к минимизации последствий преступной деятельности. Вероятно, следует дополнить перечень направлений противодействия организованной преступности еще одним — деятельностью по отправлению правосудия по делам, связанным с организованной преступной деятельностью, и по исполнению приговоров.

Основную нагрузку в рамках борьбы с организованной преступностью несут органы, осуществляющие оперативно-разыскную и следственную деятельность. Статистика Министерства внутренних дел Российской Федерации в последние годы отмечает стабильное снижение объема преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами, а также уменьшение их удельного веса в общем числе расследованных тяжких и особо тяжких преступлений. Однако, несмотря на данные официальной статистики, организованная преступность продолжает оставаться серьезной проблемой для национальной безопасности страны. Специалисты, в числе которых ученые, практические работники, представители политических и властных кругов, относят снижение этих показателей не на счет оздоровления обстановки, а скорее на счет низкой эффективности оперативно-разыскной деятельности и низкой результативности следствия в отношении организованной преступности [10]. И анализ данных о реализации уголовной ответственности за организованную преступную деятельность заставляет согласиться с таким выводом. На протяжении 6 лет с момента внесения наиболее существенных изменений в ст. 35 и ст. 210 УК РФ в целях, как это было

декларировано, оптимизации уголовного преследования представителей организованной преступности, практически не меняется число лиц, осужденных по ст. 210 УК РФ за создание преступного сообщества и участие в нем (от 164 осужденных в 2009 г. к 165 — в 2014 г.).

Косвенно о низкой эффективности противодействия организованной преступности свидетельствуют и тенденции уголовной политики, отражающие снижение интереса государства к данной проблеме, очевидно, в связи с тем, что акцент переместился на противодействие коррупции и терроризму. Так, в Стратегии национальной безопасности содержится краткое указание на деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, как на один из основных источников угроз национальной безопасности [11]. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации на период до 2020 года упоминает в качестве одного из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности противодействие организованной преступности, а также нацеливает на укрепление международного сотрудничества в области противодействия коррупции и транснациональной организованной преступности [12]. Однако значимых решений, как законодательных, так и организационных, в сфере противодействия организованной преступности в последние годы не принималось и не планировалось, несмотря на рекомендации специалистов, например о разработке Национального плана противодействия организованной преступности в РФ на ближайшие годы, об организации в системе правоохранительных органов межведомственного мониторинга состояния борьбы с организованной преступностью в РФ на федеральном и региональном уровнях, в том числе по отраслям экономики и сферам проявления организованной преступной деятельности [12], и пр. Следует отметить, что данные предложения не носят сугубо доктринального характера. Так, решение о создании межведомственной рабочей группы по подготовке государственной концепции борьбы с организованной преступностью было принято

еще в 2011 г. комиссией Совета Безопасности, но до настоящего времени не реализовано.

Следует помнить, что борьба с организованной преступностью представляет собой борьбу с системой, а не с отдельными преступными проявлениями. Поэтому концепцию противодействия ей следует выстраивать не с уровня отдельных мероприятий или даже локальных кампаний по борьбе с тем или иным негативным явлением, а с определения задачи разрушения системы организованной преступности и решения вопроса о том, каким способом возможно это осуществить. Очевидно, что самым действенным и единственным способом разрушить систему может быть только лишение ее системообразующего фактора. Для системы организованной преступности это извлечение преступной материальной выгоды. Поэтому мероприятия общего характера по противодействию организованной преступности, проводимые на государственном уровне, должны в первую очередь обеспечивать достижение этой цели: создание условий, в которых извлечение преступной материальной выгоды и, главное, использование преступных доходов станет невозможным. Комплекс таких мероприятий должен включать контроль не только за доходами, но и за соответствием расходов доходам, и не только в отношении должностных лиц; а также прочие меры экономического характера, основной костяк которых уже давно разработан, и они активно используются международным сообществом. Так, в 1989 г. по инициативе стран большой семерки была создана Группа разработки финансовых мер борьбы с «отмыванием» денег (FATF/ФАТФ), которая в течение года подготовила международную программу борьбы с использованием финансовых систем для отмывания преступных доходов, известную как Сорок рекомендаций ФАТФ. Программа содержит рекомендации по криминализации «отмывания» преступных доходов, по предупреждению легализации незаконно полученных средств и конфискации легализованного имущества. Помимо этих рекомендаций, существует еще ряд международных документов, в которых определен алгоритм отсекающей организованной преступности от преступных доходов.

Нужно сознавать, что государственная политика по противодействию организованной преступности не может ограничиваться правовым обеспечением этого противодействия, хотя бы и с упором на финансовые и экономические меры. Эффективным может быть лишь комплексное воздействие на трех уровнях:

общегосударственном (борьба с отмыванием преступных доходов, создание условий, затрудняющих использование преступно нажитых средств; соответствующая идеологическая коррекция общественного сознания);

специальном (создание специализированных оперативных и следственных подразделений по борьбе с организованной преступностью, обеспечение неотвратимости наказания для участников организованной преступности и неукоснительное исполнение приговоров в отношении них, включая конфискацию имущества);

индивидуальном (криминологическая индивидуальная профилактика, виктимологическая профилактика).

## Список библиографических ссылок

1. Долгова А. И. Борьба с преступностью // Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010.
2. Гилинский Я. И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2009.
3. Босхолов С. С. Основы уголовной политики. М.: Юринформ, 1999.
4. Комплексное изучение системы воздействия на преступность / под ред. П. П. Осипова. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1978; Иншаков С. М. Криминология: учебник. М.: Юриспруденция, 2000.
5. Шестаков Д. А. Криминология: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2006.
6. О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
7. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.
8. Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации. Принят ГРЕКО на 54-м пленарном заседании (Страсбург, 20—23 марта 2012 г.).
9. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С. Ю. Наумова, С. Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2011.
10. Противодействие организованной преступности [Электронный ресурс]: законодательный и практический аспекты: материалы круглого стола Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. 5 марта 2013 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru>; сайт Российской криминологической ассоциации. URL: <http://crimas.ru/?p=2216> (дата обращения: 26.09.2015).
11. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, с изм., внесенными Указом Президента РФ от 1 июля 2014 г. № 483) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
12. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.10.2015).