

Грошев Александр Васильевич,
профессор кафедры уголовного права
Кубанского государственного аграрного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Кубани

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Одной из характерных особенностей и тенденций современной преступности является ее глобализация. Это проявляется во многих структурных элементах преступности как социального явления и прежде всего в ее организованных формах. В связи с этим современная преступность все более принимает транснациональный и международный характер. Соответственно в структуре национальной преступности практически любого государства активно развивается сравнительно новый чрезвычайно опасный криминальный сегмент – транснациональная организованная преступность.

В литературе отмечается, что в настоящее время транснациональная организованная преступность претерпевает существенные изменения. Наряду тенденцией количественного роста криминальная среда характеризуется качественной трансформацией: «повышается преступный профессионализм членов преступных организаций, улучшается материально-техническая и информационная оснащенность преступных элементов, участвующих в подготовке и проведении криминальных операций; рассматриваемая разновидность преступности, будучи высокоорганизованной и транснациональной, системно интегрируется в общество, глобализируется»¹.

Организованная преступность как сложное негативное социально-правовое явление требует системного подхода в борьбе с ней². Основой системного подхода в борьбе с организованной преступностью служит наличие соответствующей законодательной базы, регламентирующей весь правовой механизм противодействия данному виду преступности и связанным с ней иным криминальным явлениям. Во многих странах правовой основой противодействия организованной преступности служит специальный закон о борьбе с ней. Подобный закон имеется в

¹ См.: Табаков А.В. Современное состояние и основные тенденции развития транснациональной организованной наркопреступности: моногр. СПб.: СПбГАСУ, 2018. С. 4.

² Белоцерковский С.Д. Комплексный закон в системе правового регулирования борьбы с организованной преступностью // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2017. № 6. С. 266–268.

большинстве стран СНГ и других государств на постсоветском пространстве¹. Однако в РФ такой закон до сих пор не принят, несмотря на официальное признание факта существования организованной преступности на законодательном уровне².

Как известно, одной из причин отсутствия в России данного закона являлась официальная политика бывшего союзного государства (СССР), длительное время (вплоть до конца 80-х гг.) не признававшего факта существования в стране организованной преступности. Особенностью социально-экономического развития общества в данный период были массовые приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов народно-хозяйственного развития. Это касалось и официальной статистики преступности в стране. Многочисленные факты укрытия преступлений от учета маскировали ее действительные масштабы и тенденции роста, появление новых опасных форм преступной деятельности.

В отношении организованной преступности это выразилось в отрицании факта ее существования при социалистическом строе как социального явления, поразившего экономическую и иные сферы общества, и поддержании мифа о ней как явлении, присущем лишь капиталистическому обществу. В соответствующих формах статистических учетов преступления, совершенные организованными группами и преступными сообществами, регистрировались как проявления групповой преступности³. Однако распространение (начиная с середины 80-х гг.) теневых форм экономической деятельности обусловило возникновение на этой основе нового криминального явления – рэкета (организованного вымогательства). Это свидетельствовало, что преступность принимает новые опасные формы, не контролируемые государством ввиду отсутствия необходимых ресурсов, становится все более организованной.

¹ См.: например: Закон Республики Беларусь от 27 июня 2007 г. № 244-З «О борьбе с организованной преступностью»; Закон Украины от 30.06.1993 г. № 3341-III «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью»; Закон Кыргызской Республики от 29 мая 2013 года № 82 «О противодействии организованной преступности»; Закон Республики Молдова от 22 марта 2012 года № 50 «О предупреждении и борьбе с организованной преступностью»; Закон Республики Таджикистан от 28 декабря 2013 года, № 1038 «О борьбе с организованной преступностью»; Закон Грузии от 20 декабря 2005 г. № 2354 «Об организованной преступности и рэкрете» (по состоянию на 18.04.2018 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия организованной преступности: федер. закон от 01.04.2019 № 46-ФЗ // Российская газета. 2019. 3 апреля.

³ Специальная норма об ответственности за совершение преступления организованной группой была введена в УК РСФСР 1960 г. лишь в 1994 г. (ст. 17.1 в ред. Федерального закона от 01.07.94 № 10-ФЗ // Российские вести. 1994. № 123.

Первым на изменение характера преступности отреагировало МВД СССР, издав ряд закрытых ведомственных приказов, нацеленных на борьбу с ее организованными формами (в частности, с рэкетом и иными проявлениями консолидации преступной среды)¹. На политическом уровне декларативные заявления о недостатках в работе правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью и необходимости усиления борьбы с ней были отражены в Постановлении СНД СССР от 9 июня 1989 г. № 39-1 «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР»². Позднее официальное признание наличия в стране организованной преступности состоялось в декабре 1989 г. на очередном Съезде народных депутатов СССР, который принял специальное постановление об усилении борьбы с организованной преступностью³.

В данном постановлении, помимо оценки критического состояния организованной преступности в стране и политических призывов по усилению борьбы с ней, предусматривался комплекс целевых мер организационно-правового характера, в частности: внесение изменений в уголовное и процессуальное законодательство, направленных на обеспечение неотвратимости уголовной ответственности организаторов и участников организованных групп и преступных сообществ; разработка общесоюзной программы борьбы с преступностью, предусматривающей комплекс мер, направленных против организованной преступности; улучшение технического оснащения правоохранительных органов, соответствующего современным требованиям борьбы с организованной преступностью; создание специальных межведомственных региональных подразделений по борьбе с организованной преступностью; сотрудничество с правительствами зарубежных стран и международными организациями по проблемам борьбы с организованной преступностью; комплексные исследования проблем организованной преступности и разработка на этой основе научно обоснованных рекомендаций по борьбе с ней.

В дальнейшем был принят специальный Указ Президента СССР от 4 февраля 1991 г. № 1423-УП «О мерах по усилению борьбы с наиболее опасными преступлениями и их организованными формами»⁴. Этим

¹ Приказы МВД СССР от 17 июня 1985 г. «Об усилении борьбы с организованными группами» и «Об усилении борьбы с деятельностью лидеров уголовно-преступной среды»; от 15.11.1988 № 0014 «О создании управления по борьбе с организованной преступностью» (официально не опубликованы).

² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 3. Ст. 52.

³ См.: Постановление СНД СССР от 23.12.1989 г. «Об усилении борьбы с организованной преступностью» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 576. Следует отметить, что впервые официальное заявление о росте в стране организованной преступности и необходимости активизировать борьбу с ней было закреплено в постановлении Верховного Совета СССР от 4 августа 1989 г. «О решительном усилении борьбы с преступностью» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 222.

⁴ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 7. Ст. 180.

указом предусматривалось создание Главного управления МВД СССР по борьбе с наиболее опасными преступлениями, организованной преступностью, коррупцией и наркобизнесом, а также завершение формирования межрегиональных и региональных подразделений по борьбе с организованной преступностью (образование которых предусматривалось постановлением Совета Министров СССР от 22 мая 1990 г. № 496).

После распада СССР в связи с резкой активизацией в РФ различных проявлений организованной преступности руководством страны был принят ряд нормативных актов, в которых выражалась озабоченность стремительным распространением и резким повышением общественной опасности данного криминального явления, и предусматривались отдельные меры, в основном организационного и процессуального характера, по его минимизации и устранению. Одним из первых нормативных актов, посвященных отдельным вопросам борьбы с организованной преступностью, является Указ Президента РФ от 8 октября 1992 г. № 1189 «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью»¹, в котором, в частности, предусматривались такие меры: организация специализированных подразделений по борьбе с коррупцией и организованной преступностью; создание в структуре Главного управления по организованной преступности МВД РФ специальных подразделений быстрого реагирования (СОБР), задачей которых являлось, в частности, предупреждение и пресечение деятельности вооруженных преступных групп; заключение соглашений с заинтересованными странами СНГ и другими государствами о координации мер по борьбе с преступностью, включая проведение совместных операций по пресечению деятельности вооруженных организованных групп.

Во исполнение данного указа Президента было принято постановление Правительства РФ от 29 ноября 1992 г. № 914-63 «Об организационных мерах по обеспечению борьбы с организованной преступностью», в соответствии с которым в структуре МВД РФ были созданы Главное управление по организованной преступности МВД РФ (ГУОП) и региональные управления в субъектах Федерации². В 1998 г. данное подразделение было преобразовано в Главное управление по борьбе с организованной преступностью МВД РФ (ГУБОП). Во исполнение данного постановления Правительства РФ был издан приказ МВД РФ от 1 января 1993 г. № 01 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с вооруженными организованными преступными группами», в

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 15. С. 1157.

² Там же.

соответствии с которым ГУОП и его региональные подразделения были усилены специальными отрядами быстрого реагирования¹.

Последовавшим за этими актами постановлением Съезда народных депутатов РФ от 14 декабря 1992 года № 4081-I «О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией»² на Верховный Совет РФ была возложена реализация следующих мер: утверждение основ государственной уголовно-правовой политики, которыми следовало руководствоваться в дальнейшей законодательной деятельности; разработка и принятие законодательных актов о борьбе с организованной преступностью, бандитизмом и терроризмом, об ответственности за легализацию доходов от преступной деятельности, а также за создание незаконных вооруженных формирований и участие в них и др.

Важным этапом создания правовой основы борьбы с организованной преступностью явилось принятие Указа Президента РФ от 14 июня 1994 г. № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности»³, которым были значительно расширены процессуальные и оперативно-розыскные полномочия служб и подразделений, осуществляющих борьбу с организованной преступностью. В частности, предусматривались чрезвычайные меры (не вполне согласованные с УПК РСФСР) по расширению процессуальных полномочий и средств доказывания по уголовным делам данной категории, проведению проверочных и следственных действий, специальных операций в отношении организованной преступности, продление срока задержания по подозрению в совершении указанных преступлений до 30 суток и др.

На основании данного указа Президента был принят ряд ведомственных нормативных актов, направленных на совершенствование деятельности следственных и оперативных подразделений правоохранительных органов, осуществляющих выявление и раскрытие преступлений, совершаемых организованными преступными формированиями⁴. Предусматривалось, в частности, создание совместных следственно-оперативных групп (бригад) для разоблачения бандитских и

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3018.

³ Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 804.

⁴ См.: Указание Генеральной прокуратуры, МВД и ФСБ России от 24 июня 1994 г. «О порядке реализации норм Указа Президента РФ № 1226 от 14 июня 1994 года «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности»; Приказ Генпрокуратуры РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, ДНП РФ от 22.05.1995 № 32/199/73/278 «Об утверждении положения о совместных следственно-оперативных группах (бригадах) органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности и налоговой полиции для пресечения и расследования деятельности организованных преступных групп» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

других организованных преступных формирований, специализация на этом направлении следователей прокуратуры и органов внутренних дел, разъяснялись признаки банды и совершения преступления организованной группой, особенности документирования организованной преступной деятельности и т. п.

В связи с активизацией проявлений организованной преступности в отдельных городах и регионах страны был принят специальный Указ Президента Российской Федерации от 10 июля 1996 г. № 1025 «О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области»¹. Данный указ, с одной стороны, основывался на предыдущем Указе от 14 июня 1994 г. № 1226, с другой – существенно дополнял его в части введения дополнительных мер борьбы с организованной преступностью и расширения соответствующих полномочий правоохранительных органов.

В результате осуществления указанных мер в отношении организованной преступности криминогенная обстановка во многих регионах страны постепенно стабилизировалась. Были выявлены и привлечены к уголовной ответственности многие организаторы и участники наиболее опасных преступных формирований. Однако в середине 90-х гг. ситуация в борьбе с организованной преступностью резко осложнилась в связи с возникновением и расширением вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики. Ввиду распространения такого чрезвычайно опасного проявления организованной преступности, как терроризм, основные усилия государства в данный период были направлены на борьбу с террористической и сепаратистской деятельностью незаконных вооруженных формирований, действовавших в Чечне и других регионах Северного Кавказа². Следует отметить, что впоследствии меры, реализуемые в соответствии с Указом Президента от 14 июня 1994 г. № 1226, стали предметом парламентского разбирательства и были оценены как находящиеся в прямом противоречии со многими статьями

¹ Собрание законодательства РФ 1996. № 29. Ст. 3480.

² См.: Указы Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики»; от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и зоне осетино-ингушского конфликта»; постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа»; постановление Государственной Думы от 13 января 1995 г. «Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике».

Конституции РФ, а также с целым рядом статей действующего УПК РСФСР¹. Президенту РФ было рекомендовано «воздержаться» от применения Указа от 14 июня 1994 года № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» до приведения его в соответствие с Конституцией РФ.

В 1996 г. был принят новый Уголовный кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 1997 г., в котором содержались нормы, с одной стороны, определяющие организованные формы соучастия в преступлении (ч. 3–5 ст. 35), с другой – предусматривающие уголовную ответственность за конкретные проявления организованной преступной деятельности (ст. 208, 209, 210). В последующем круг данных составов преступлений был расширен путем включения в УК РФ новых норм (ст. 282.1, 282.2, 205.4). Тем самым правовая основа борьбы с организованной преступностью была полностью унифицирована и переведена в законодательное русло. В связи с принятием УК РФ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 г. № 1226 был признан утратившим силу². Как следствие стабилизации криминогенной обстановки были упразднены подразделения по борьбе с организованной преступностью, а их полномочия переданы во вновь образованные службы в структуре МВД РФ³.

Следует отметить, что стремительное ухудшение основных показателей преступности в стране в начале-середине 90-х гг. активизировало научные разработки проблемы организованной преступности, в том числе правовых основ борьбы с ней. В этот период сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСИН России были подготовлены два законопроекта о борьбе с организованной преступностью⁴. Общее руководство межведомственной группой по подготовке законопроекта осуществляла заведующая отделом проблем борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ А.И. Долгова.

¹ О защите конституционных прав и свобод граждан при осуществлении мер по борьбе с преступностью: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.06.1994 N 141-1 ГД // Собр. законодательства РФ. 1994. № 12. Ст. 1369.

² О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»: указ Президента РФ от 14.06.1997 № 593 // Российская газета. 1997. 19 июня.

³ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1316 // Собр. законодательства РФ. 2008. № 37. Ст. 4182.

⁴ См.: Проект Федерального закона № 94800648-1 «О борьбе с организованной преступностью» (принят ГД РФ в редакции согласительной комиссии 22.11.1995 // Ведомости ФС РФ. 1995. № 34. Ст. 1580); проект Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» Организованная преступность-3.М., 1996.).

Данные законопроекты дважды принимались Государственной Думой и получали одобрение Совета Федерации (после их доработки в редакции согласительной комиссии), но всякий раз отклонялись Президентом РФ по мотиву их противоречия действующему законодательству¹. В связи с этим постановлением Государственной Думы РФ была создана согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий относительно содержания данного законопроекта². Позднее рабочая группа представила переработанный проект Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» от 10 декабря 2007 г.³, однако он был снят с рассмотрения Государственной Думой по тем же мотивам (протокол № 1337 от 7 апреля 1998 г.).

В дальнейшем новых попыток продвижения данного проекта на законодательном уровне не предпринималось. Таким образом, в рассматриваемой сфере уголовной политики возобладала концепция борьбы с организованной преступностью на основе отдельных законодательных актов внутригосударственного и международного характера.

Другая причина отсутствия целевого комплексного закона о борьбе с организованной преступностью, на наш взгляд, кроется в недостаточной теоретической разработке данной проблемы на доктринальном уровне. В последнее десятилетие защищено несколько докторских и целый ряд кандидатских диссертаций, посвященных отдельным аспектам противодействия организованной преступности. В них представлены различные подходы к пониманию криминологической природы и понятийной характеристики данного криминального явления, а также основных направлений и мер его предупреждения. Однако отсутствие единой законодательной основы не позволяет сформировать и развить унифицированные подходы к противодействию организованной преступности по ключевым вопросам как законодательного и правоприменительного, так и организационно-методического характера.

Прежде всего, на официальном уровне не принята стратегия борьбы с организованной преступностью, без которой невозможно решить задачу по созданию эффективного механизма правового регулирования этого процесса в национальных масштабах. Кроме того, это препятствует принятию согласованных мер в области международного сотрудничества в данном направлении уголовной политики.

¹ См.: Письмо Президента РФ от 22.12.1995 № Пр-1851 «Об отклонении Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» // Российские вести. 1996. № 4.

² См.: Постановление ГД ФС РФ от 20.03.1996 № 183-П ГД «О согласительной комиссии по Федеральному закону «О борьбе с организованной преступностью» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 13. Ст. 1300.

³ См.: Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011.

В настоящее время правовую основу борьбы с организованной преступностью составляет многоуровневая система действующих правовых актов, включающая: 1) международные акты (соглашения, конвенции) в области противодействия данному виду преступности как транснациональному явлению; 2) национальное (федеральное) законодательство, регламентирующее вопросы криминализации соответствующих преступлений, а также деятельность различных субъектов, осуществляющих уголовное преследование и предупреждение в отношении организованной преступности (федеральные законы и подзаконные акты); 3) законы и подзаконные акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления, направленные на решение локальных вопросов в данной сфере. На глобальном уровне основополагающим документом является Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (и дополняющие ее протоколы)¹. Кроме того, действуют различные международные соглашения (конвенции) и иные акты (резолюции, рекомендательные акты) по борьбе с отдельными преступлениями международного и межгосударственного характера, входящие в структуру транснациональной организованной преступности. В качестве примера можно привести Панамскую декларацию о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом и организованной транснациональной преступностью, принятую на 2-й конференции министров стран-участниц в Панаме, 26–29 мая 2008 г. Интерес также вызывает Рамочное решение 2008/841/ПВД Совета Европейского Союза от 24 октября 2008 г. «О борьбе с организованной преступностью» (Люксембург), являющееся источником уголовного права Европейского Союза в данной области международного сотрудничества². На региональном уровне стран-участниц СНГ основополагающим документом является Рекомендательный законодательный акт «О борьбе с организованной преступностью», принятый на восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 8-9 от 2 ноября 1996 г.)³. Данный рекомендательный акт направлен парламентам государств-участников Межпарламентской Ассамблеи для использования при разработке национального законодательства.

На национальном уровне правовую основу противодействия данному виду преступности составляет уголовное, процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, позволяющее осуществлять

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

² Journal officiel de l'Union européenne. L 300 du 11.11.2008, p. 42 (Официальный журнал Европейского Союза).

³ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1997. № 12.

уголовную превенцию организованной преступной деятельности и уголовно-исполнительную ресоциализацию ее субъектов. В 2009–2019 гг. было принято несколько федеральных законов о внесении изменений и дополнений в УК РФ в части усиления уголовной ответственности за организованную преступную деятельность¹. Это свидетельствует, с одной стороны, о сохранении негативных тенденций организованной преступности, с другой – об активизации уголовной политики государства в данном направлении. Однако эти меры носят эпизодический характер, и не отражают системный подход к решению данной проблемы на национальном уровне. Кроме того, они не учитывают транснациональный характер организованной преступности, борьба с которой ведется на основе отдельных международных соглашений государств о совместной борьбе с отдельными ее видами (наркотрафик, торговля людьми, незаконная миграция, коррупция и др.). Они преимущественно отражают зарубежный опыт криминализации в данной сфере и в меньшей степени учитывают собственную национальную доктрину и стратегию борьбы с организованной преступностью. Восполнить односторонность уголовной политики в этом отношении призван целевой федеральный закон о противодействии организованной преступности.

Небрятенко Геннадий Геннадиевич,
профессор кафедры
теории и истории государства и права
Южно-Российского института (филиала)
управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте России, Южного федерального университета,
доктор юридических наук, профессор

КРИТИКА ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В ДОКТРИНЕ «ИСЛАМСКОГО СОЦИАЛИЗМА» МУАММАРА КАДДАФИ

В 1969 г. в результате военного переворота к власти в Ливии пришел полковник Каддафи, управлявший государством до 2011 г., когда в результате «арабской весны» и военной агрессии вооруженных сил НАТО был уничтожен физически, не получив без суда и следствия даже установленного места захоронения. Не касаясь его деятельности на посту главы государства, следует отметить, что Муаммар Каддафи был видным

¹ См.: Федеральные законы от 03.11.2009 № 245-ФЗ; 02.11.2013 № 302-ФЗ; от 01.04.2019 № 46-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».