

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 г. Геннадий Владимирович Дашков¹

В статье рассматриваются фактически пробельные в криминологии вопросы взаимодействия правоохранительных органов Российской Федерации по разработке и практической реализации общесоциальных мер предупреждения преступности.

This article deals with the coordination between law enforcement bodies in Russian Federation on the matter of development and realization of general social measures of prevention of the criminality, which is actually the lack in the criminology.

Ключевые слова: правоохранительные органы; координация; общесоциальные меры предупреждения преступности.

Key words: law enforcement bodies; coordination; general social measures of prevention of the criminality.

Исследования и разработки вопросов взаимодействия правоохранительных органов по выявлению, расследованию и предупреждению преступлений имеют довольно давнюю историю и всегда относятся к категории приоритетных². Следует также отметить и то обстоятельство, что ряд принципиально важных вопросов координации деятельности правоохранительных органов решены и в российском законодательстве. Так, например в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ предусмотрено, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Решая эти вопросы применительно к правоохранительным органам, Президент РФ своим Указом от 18 апреля 1996 г. № 567 утвердил “Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”. В этом базовом правовом

акте прежде всего определен круг правоохранительных органов³, которые должны разрабатывать и осуществлять согласованные действия по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Как следует из п. 1 Общих положений “Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью” (в ред. Указа Президента РФ от 25 ноября 2003 г. № 1389), в число таковых входят органы прокуратуры; внутренних дел; федеральной службы безопасности; таможни. Перечень этот весьма динамичен и постоянно изменяется в сторону как расширения, так и сужения (Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба судебных приставов; Росфинмониторинг; МЧС и др.). Именно поэтому Положение наряду с перечисленными в первоначальном варианте вводит термин “другие правоохранительные органы”. В законодательстве и в ведомственных нормативных актах расшифровка этого понятия четко не просматривается. Это обстоятельство

¹ Профессор кафедры МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: profdashkov@gmail.com). Gennady Dashkov, professor of Criminology and Criminal Executive Law Chair of Moscow State juridical University named O.E. Kutafin (MSIA), Doctor of law, Professor (E-mail: profdashkov@gmail.com).

² По этому вопросу см., например: Маркелов Т.Л., Бакаев Д.М. Координация действий прокуратуры с органами МВД, юстиции и судами по борьбе с преступностью. М., 1983; Рябцев В.П. Функции прокуратуры; формы и методы их реализации. М., 1989; Бессарабов В.Г., Синельникова Е.Ю. О некоторых вопросах координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Правоохранительная деятельность: теория и практика. Сб. ст. МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2015. С. 141–149.

³ При всей внешней простоте и очевидности таких категорий, как “правоохранительные органы” и “правоохранительная деятельность”, эти вопросы вполне обоснованно вызывают до сей поры много споров и разногласий в юридической литературе (см., например: Голик Ю.В. Правоохранительная деятельность: что это такое в современный период? // Правоохранительная деятельность: теория и практика. Сб. ст. МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА). С. 9–14; Рябцев В.П. Критерии правоохранительной деятельности и ее видов. С. 51–54; Джатиев В.С. Правоохранительная деятельность: понятие, виды, субъекты. С. 15–22).

в отдельных литературных источниках оценивается критически, негативно⁴, с чем мы не можем согласиться по ряду причин как теоретического, так и практического свойства. Заметим, что до сегодняшнего дня неизвестно ни одного случая, когда та или иная государственная или общественная структура в той или иной ситуации ввиду отсутствия специального упоминания о ней в качестве правоохранительной в Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации”, в “Положении о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”, в иных законах и подзаконных актах испытывала бы по этой причине какие-либо проблемы при ее желании реализовать свои намерения в части совершения совместных действий по борьбе с преступностью в рамках Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, тем более что защита прав и свобод человека и гражданина, включая и защиту от преступных посягательств, гарантируется Конституцией РФ (ст. 17–64 гл. 7). С точки зрения законодательной техники расшифровка, излишняя детализация и конкретизация термина “другие правоохранительные органы” приведут к тому, что “Положение о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью” будет крайне ограничено и во времени, и в пространстве. Сегодня у нас функционирует одна система правоохранительных органов, завтра она может быть несколько иной и по форме, и по содержанию и т. п. Вот и придется вместо реальной координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью постоянно заниматься изысканиями, касающимися отнюдь не сверхосновных вопросов отнесения той или иной организации к категории правоохранительной⁵. Предмета для действительно важных для теории и практики споров и дискуссий тут нет и не может быть еще и по той причине, что в криминологической науке и практике аксиоматична позиция, что борьба с преступностью – это общегосударственная задача и все структуры российского общества по существу являются субъектами предупреждения преступности, а следовательно, в той

или иной степени в пределах своей компетенции являются правоохранительными органами, организациями и объединениями. И еще одно немаловажное обстоятельство. Более чем 20-летняя практика реализации основополагающих правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения координации деятельности правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с преступностью, показывает, что достигнутые тут положительные результаты весьма ощутимы. Во всяком случае практически каждое из четырех ежегодно проводимых под председательством Генерального прокурора РФ координационных совещаний руководителей правоохранительных органов было весьма представительным и посвящалось действительно актуальным проблемам обеспечения законности и правопорядка в нашей стране. Так, 31 марта 2015 г. Генеральный прокурор РФ, министр внутренних дел РФ, Директор ФСБ, Председатель Следственного комитета РФ, Директор Росфинмониторинга, руководитель Федеральной таможенной службы, Директор Федеральной службы судебных приставов, Директор Федеральной службы исполнения наказаний, начальники управлений Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, по внутренней политике, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ обсудили результаты работы правоохранительных органов по противодействию преступлениям экстремистской и террористической направленности, включая проявления экстремизма и неонацизма в молодежной среде. На Совещании было, в частности, отмечено, что совместная работа правоохранительных органов в указанных направлениях позволила к 2015 г. добиться наибольших за последние 10 лет показателей, характеризующих уровень пресеченных преступлений экстремистской направленности. В 2014 г. было пресечено 1034 таких преступления, что на 14% больше соответствующего показателя в 2013 г.

Совещание также определило причины современного экстремизма и терроризма (нетерпимость к инакомыслию, ксенофобия, национализм и фашизм, отрицание этнического и религиозного многообразия, сепаратизм) и сформулировало меры по раннему выявлению и предупреждению этих преступлений.

25 ноября 2015 г. на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации обсуждался вопрос об исполнении правоохранительными органами Национального плана по борьбе с коррупцией на 2014–2015 гг. Реально представляя, что это – задача

⁴ По этому вопросу см.: Кобзарев Ф. М. К вопросу о научной трактовке понятия “правоохранительная деятельность” // Правоохранительная деятельность: теория и практика. Сб. ст. МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА). С. 23–30.

⁵ Об основных требованиях к качеству правовых актов см.: Магомедова Е. А. Законодательная техника. Вопросы теории и практики // Время России: прошлое, настоящее, будущее. Науч. труды ИМПЭ им. А. С. Грибоедова. М., 2015. С. 47–49.

не одного дня и что тут нужны каждодневные совместные усилия, докладчики (представители ряда министерств и ведомств) пришли к выводу, что удалось сосредоточить основные возможности правоохранительных органов на выявлении коррупционных правонарушений именно в наиболее подверженных коррупции сферах управленческой деятельности. Таковыми в настоящее время считаются: управление государственным имуществом; земельные правоотношения; разрешительные процедуры; государственные закупки; ревизия и контроль; правоохранительная деятельность. Именно в этих структурах совершается наибольшее число выявленных преступлений коррупционной направленности.

В нужном для общества и государства направлении изменяются качественные и количественные характеристики совместной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями этой категории. Больше внимание стало уделяться преступлениям в крупных и особо крупных размерах, преступлениям совершенным организованными группами, лицами, занимающими руководящие должности в управленческих структурах.

Если продолжать движение именно в этом направлении, а не успокаивать себя достигнутыми уже успехами в борьбе с так называемой бытовой коррупцией, о которой весьма содержательно говорилось на состоявшемся 26 января 2016 г. под председательством В.В. Путина заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, то удастся действительно систематически, а не от случая к случаю выявлять коррупционные схемы на любом уровне и взыскивать с виновных не 588 млн руб. (показатель 2015 г.), а суммы, хотя бы приближенные к похищенному. Конечно, при поднятии планки реагирования на коррупцию, ее количественные показатели существенно снизятся в сравнении с сегодняшним днем. Но это как раз тот случай, когда “коррупционеры” уровня воспитательниц детских садов, учителей и медсестер к всеобщей пользе окажутся безнаказанными за получение своих мизерных вознаграждений в виде шоколадок и тортиков, а совершенные ими деяния не определят, как это ныне имеет место, основное содержание соответствующих показателей уголовной и административно-правовой статистики.

Положительно оценивая несомненные достоинства именно скоординированного подхода к решению многочисленных вопросов борьбы с преступностью, полезно вспомнить высказывание великого А. Эйнштейна, который подчеркивал,

что любое достижение не является законченной книгой. Каждый важный успех приносит новые, еще более сложные вопросы. В нашем случае такие вопросы возникают на разных уровнях координации правоохранительных органов. Это и муниципальный уровень, и уровень субъектов Федерации и округов, и федеральный уровень.

Учитывая основную направленность нашего сегодняшнего обращения к проблемам совершенствования координационной деятельности правоохранительных органов по разработке и практической реализации именно общесоциальных, а не только специальных мер предупреждения преступности, представляется целесообразным обратиться главным образом к федеральному уровню координации.

Используя уникальные возможности Координационного совещания руководителей федеральных правоохранительных органов, вполне реально продвинуться вперед в решении с помощью его механизмов действительно кардинальных, стратегических вопросов борьбы с преступностью сегодняшнего дня. К числу таковых, по нашему мнению, относятся проблемы “цены преступности”, равенства всех перед законом и судом, непотизма.

О проблеме “цены преступности”

Обратиться к этому на первый взгляд не чисто правовому вопросу в рамках анализа проблем совершенствования координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, непосредственно побудило нас следующее обстоятельство. В постановлении Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации “Об эффективности деятельности правоохранительных органов по профилактике правонарушений рецидивной преступности” от 24 июня 2015 г. указывалось, что анализ реализации региональных программ предупреждения преступности показывает, что имеют место случаи нефинансирования и недофинансирования этой работы. В качестве одного из примеров подобного рода на Совещании фигурировала в числе нескольких других Пензенская область, где “на мероприятия программы противодействия незаконному обороту наркотиков планировалось выделить лишь 80 тыс. рублей”. При этом, как подчеркивалось в материалах Совещания, объективная потребность финансирования профилактических мероприятий на данном направлении в гораздо больших объемах правительством области в расчет не принималась. По инициативе областной прокуратуры финансирование анти-

наркотической программы было увеличено более чем в 80 раз – до 6.5 млн руб. Казалось бы, есть повод порадоваться за восстановленную финансовую справедливость и распространить этот опыт. Вместе с тем, подобные способы решения вопросов финансового обеспечения борьбы с преступностью к числу одобряемых отнести не представляется возможным. И тут дело не только в тех или иных личностных характеристиках руководителей правоохранительных органов, стремящихся даже из самых добрых побуждений получить дополнительные бюджетные деньги. Причина здесь более масштабна. Ее суть состоит в том, что правоохранительная система, в отличие, скажем, от промышленности, не владеет в должной мере экономически обоснованными методиками определения своих потребностей. Приведенный пример 80-кратного увеличения годового финансирования на обеспечение профилактики отдельных видов преступлений – наглядная тому иллюстрация. Категория цены преступности и, соответственно, научно обоснованная методика расчета затрат на ее сдерживание остаются пока белыми пятнами российской криминологической науки и практики.

Известный российский ученый и практик (руководитель Следственного комитета МВД СССР) В.П. Илларионов однажды по этому поводу сказал, что среди многих причин, вследствие которых Россия периодически оказывается на грани катастрофы, не последнее место занимает фатальное неумение считать деньги⁶. К проблеме преступности это утверждение относится в полной мере, хотя при желании тут давно можно было бы продвинуться вперед, используя при этом и зарубежный опыт. Так, в годы выхода из Великой депрессии в США были проведены фундаментальные исследования по названной проблеме, а уже в более близкое нам время, в 1996 г., Национальный институт юстиции США опубликовал доклад “Новый взгляд на ущерб от преступлений и их последствий”⁷.

Ни российская правовая наука, ни практика не обратили на это исследование должного внимания и, соответственно, не извлекли для себя ничего полезного, хотя никто не спорил ранее и не спорит сейчас с тем, что познание количествен-

ных и качественных характеристик преступности и выявление причин и условий совершения преступлений именно в сегодняшней ситуации, разработка действительно эффективных мер противодействия преступлениям вряд ли возможны без проведения научных исследований и разработок, касающихся именно вопроса криминологической оценки экономических и иных последствий этого социально опасного явления. И тут, конечно, есть своя предыстория. Дело в том, что, нещадно эксплуатируя многие годы знаменитое утверждение древних, что дешевая юстиция – плохая юстиция и что торг тут неуместен, юристы, и особенно специалисты в области уголовного права и криминологии, крайне редко на профессиональном уровне оперируют экономическими категориями, определяют на научной основе цену преступности, сопоставляя эту цену с возможными затратами, включая и экономические, на противодействие преступности. Подобный подход игнорирования категории “цена преступности” вряд ли имеет право на существование, особенно на современном этапе развития нашего общества. Трудно, к примеру, представить ситуацию, когда, с одной стороны, изобретатель, конструктор, архитектор предлагают заказчику свое творение, оставив без внимания экономическую составляющую и иные общественно значимые нематериальные последствия его реализации. С другой стороны, не менее трудно вспомнить хотя бы единичный случай, когда предложения по совершенствованию уголовного законодательства или направленные во властные структуры криминологические рекомендации по предупреждению преступлений даже экономического характера сопровождались бы обстоятельными экономическими расчетами, а не только базировались бы на наших догадках и предположениях, общих рассуждениях о возможных негативных последствиях возможных преступлений. Подобные юридические традиции, их поразительная живучесть объясняются рядом причин, где отсутствие представления о реальных последствиях преступности и ее цене занимает не последнее место. Стремление видных российских криминологов сдвинуть это дело с мертвой точки (я имею в виду изданную более 30 лет назад монографию проф. М.М. Бабаева “Социальные последствия преступности”) не спровоцировало соответствующего социального заказа. И тут тысячу раз прав В.В. Лунеев, аргументированно утверждающий, что в настоящее время “мы не знаем реального объема преступности; мы не знаем ее полных социальных последствий; мы не знаем действительной эффективности борьбы с преступностью;

⁶ Илларионов В.П. Сколько стоит борьба с преступностью? Российское государство и углубление реформ в контексте глобализации мировых процессов, внешних и внутренних угроз безопасности России, борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Вып. 1. Калуга, 2001. С. 426.

⁷ См.: Victim Costs and Consequences: A New Look. Us Department of Justice, 1996.

мы не знаем, во что она в целом обходится человеческому сообществу; мы не знаем сколько-нибудь адекватного прогноза ее возможного развития на основе интенсивных изменений в мире. Более того, мы тут глубинно не изучаем эти проблемы. Мы привыкли ко всему этому “незнанию”, как к стихии. И хотя о многом предполагаем и даже более или менее точно что-то прогнозируем, но нас пугают объективные тяжкие реалии, поскольку интуитивно понимаем, что, узнав все точно, мы ощутим еще большую беспомощность перед растущей и изолирующей преступностью, выраженной в ее многочисленных и доселе нам не очень ведомых последствиях”⁸.

Эта общетеоретическая посылка о нашем экономическом незнании может быть наглядно проиллюстрирована многочисленными литературными источниками, где приводятся трудно-воспринимаемые ввиду их глобальности цифры о цене преступности. Так, например, в одной из работ приводятся данные о том, что прямые потери России от коррупции составляют 15 млрд долл. ежегодно, а годовые затраты всех граждан России на взятки составляют 7–8 млрд долл.⁹

Если бы эти цифры приводились только с целью взбудоражить наше общество, подчеркнуть важность проблемы борьбы с коррупцией, тут не было бы особых проблем. Миллиард больше – миллиард меньше. В общем-то и так ясно, что коррупция – болезнь массовая, опасная для общества. Но сейчас этого мало, тем более когда тебе противостоит серьезный противник. Одними словами и черными красками дела не решить. Может быть, на самом деле количественные показатели коррупции выглядят более устрашающе, чем вышеприведенные. Задача криминолога – доказать или опровергнуть искомое путем проведения соответствующих исследований с участием экономистов, социологов, других специалистов, владеющих необходимыми методиками анализа состояния, структуры и динамики коррупции в современном обществе. В противном случае мы мало чем будем отличаться в лучшую сторону от критиков, ищущих громких сенсаций и разоблачений. Вместе с тем то, что мы называли “необходимыми методиками”, в большей своей части – это наше будущее, также нуждающееся в разработке и, как правило, практически с нулевой отметки. Одно из подтверждений тому – статья В.Е. Квашиса “К проблеме “цены” преступности”. В этой

прошедшей проверке временем обстоятельной во всех отношениях публикации автор справедливо отмечает, что в отечественной криминологии, за редким исключением, ученые даже не ставят проблему “цены” преступности, вероятно, опасаясь методологических и методических трудностей учета масштабов ущерба от преступности¹⁰. Но и это не самое печальное. Дело в том, что и в других странах, включая Великобританию, Канаду, Японию, США, как это следует из сравнительного анализа, проведенного В.Е. Квашисом, методики расчета прямых и косвенных потерь от преступности приемлемы в лучшем случае для преступлений против жизни и здоровья граждан. Что касается преступлений имущественных, включая коррупционные преступления, то этот вопрос “обходится” как в отечественной, так и в зарубежной криминологической литературе. Обходится он стороной и Координационным совещанием руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

О проблеме равенства всех перед законом и судом

Обращаясь к этой проблеме как возможному направлению совершенствования деятельности Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, важно заметить, что на известное, как минимум, со времен У. Шекспира утверждение: кто же избежит наказания, если каждому давать по заслугам, внятного ответа нет и до сих пор. Но вопрос этот по мере развития гражданского общества приобретает все большее практическое значение и остроту. Чаша терпения законопослушных граждан переполняется, и они требуют от властных структур, в частности от правоохранительных органов, принятия радикальных мер. Казалось бы, особых трудностей тут быть не должно. Конституция РФ (ч. 1 ст. 19) провозгласила, что все равны перед законом и судом. Вместе с тем такого равенства никогда и нигде не существовало¹¹, да и вряд ли оно возможно в обозримом будущем. Причин тому несколько.

Одна из главных – наличие довольно большого числа законодательно зафиксированных исключений из принципа равенства всех перед законом и судом, именуемых правовым иммунитетом. Другая не менее важная причина, сво-

⁸ Лунеев В.В. Сколько стоит преступность? // Росс. криминологический взгляд. 2008. № 4. С. 109.

⁹ Лопатина Т.М. Моральная составляющая противодействия коррупции // Там же. С. 203.

¹⁰ Россия: уроки реформ. Науч. труды ИМПЭ им. А.С. Грибоедова. М., 2008. С. 90–98.

¹¹ См. об этом: Юшкова Ю.А. Правовой иммунитет. Исторический аспект // Государственное строительство и право. Вып. XVII. М., 2006. С. 84–86.

дящая подчас к nepoзвoлитeльнoмy минимyмy пpaктичecкyю знaчимocть ч. 1 ст. 19 Кoнcтитyции РФ, выpaжaeтcя в фaктичecкoй, юpидичecки нe зaкpeплeннoй вoзмoжнocти для oпpeдeлeннoй кaтeгopии гpaждaн пoлyчeния pазнoгo poдa нeзaкoнныx льгoт и пpивилeгий. Oбъeм тaкиx фaктичecкиx вoзмoжнocтeй пocтoяннo yвeличивaeтcя. Этe двe гpyппы иммyнитeтoв (пpaвoвoй иммyнитeт, пpoтивoпpaвный иммyнитeт), нeмoтpя нa oчeвиднyю их знaчимocть для юpидичecкoй нaкy и пpaктики, peaльнo игнopиpyютcя и в тeopии гocyдapствa и пpaвa, и в yгoлoвнoм пpoцecce, и в aдминистpaтивнoм пpaвe, и в кpиминoлoгии. Дaжe в мoнoгpaфичecкиx иccлeдoвaнияx пo кoнcтитyциoннoмy пpaвy (бaзoвaя для этoгo вoпpoca oтpaслeь пpaвa) вoпpocы pавeнcтвa вceх пepeд зaкoнoм и cyдoм paccмaтpивaютcя, кaк пpaвилo, нa ypoвнe кoммeнтapия Кoнcтитyции – и нe бoлee тoгo¹². Bмecтe c тeм пpoблeм тyт гopaздo бoльшe, чeм бeccпopныx пoлoжeний, a извecтныe вeкaми пocлoвицy и пoгoвopкy типa “c бoгaтым нe cyдиcь, a c cильным нe бopиcь” cейчac cтoль жe cпpaвeдливy и тoчны, кaк и paнee¹³, тeм бoлee чтo cам фaкт зaкoнoдaтeльнoгo зaкpeплeния ocoбыx пpaв и пpивилeгий для oтдeльныx кaтeгopий гpaждaн дaлeкo нe вceгдa и нe вo вceх cлyчaяx cooтвeтcтвyeт Кoнcтитyции РФ и нe oснoвывaeтcя нa cooбpaжeнияx oбщeй пoльзы. Тeм нe мeнee нaибoльшee злo иcxoдит нe oт тaк нaзывaeмoгo пpaвoвoгo иммyнитeтa, a oт иммyнитeтa пpoтивoпpaвнoгo, нo peaльнo cyщecтвyющeгo в нe тepпимыx oбщecтвoм мaшштaбax.

Эти вoпpocы вooбщe нaхoдятcя внe пoля зpeния пpaвoвoй нaкy и пpaктики. Нe cтaвятcя oни и в пoвecткy днa Кooрдинaциoннoгo coвeщaния pyкoвoдитeлeй пpaвooхpaнитeльныx oргaнoв Poccийcкoй Фeдepaции, xтa имeннo здeсь вoзмoжнo cдвинyть дeлo c мepтвoй тoчки и oбecпeчить нocитeлeй пoлитичecкoй вoли¹⁴ cooтвeтcтвyющими пpeдлoжeниями пo выпoлнeнию нa вceх ypoвнях гocyдapcтвeннoй влacти и yпpaвлeния пoлoжeний ч. 1 ст. 19 Кoнcтитyции РФ.

¹² См.: Бoндapь Н. С., Кaпpaнoвa Ю. В. Кoнcтитyциoннoe измeрeниe paвнoпpaвия гpaждaн Poccийcкoй Фeдepaции. Pocтoв-н/Д., 2007. С. 28.

¹³ O кpиминoлoгичecкoй coстaвляющeй нaзвaннoй пpoблeмy cм.: Дaшкoв Г. В. Пoчeмy в Poccии нe вce paвны пepeд зaкoнoм и cyдoм // Нaкy. Кyльтypa. Oбщecтвo. 2011. № 2. С. 93–104.

¹⁴ O нaшeм видeнии юpидичecкoгo coдepжaния пoлитичecкoй вoли, ocoбeннocтax ee фopмиpoвaния, cyбъeктax peaлизaции cм.: Дaшкoв Г. В. Кpиминoлoгичecкaя coстaвляющaя в пoлитичecкoй вoлe // Lex Russica. Нaч. тpyды МГЮА. 2008. № 4. С. 885–896.

Пoдчepкивaя cпpaвeдливocть и cвoeвpeмeннocть yпpeкoв в oтcтaвaнии пpaвoвoй нaкy имeннo oт ceгoднaшних зaдaч нaчyнoгo oбecпeчeния paвeнcтвa пepeд зaкoнoм и cyдoм, oбpaтим внимaниe нa oбcтoятeльcтвo пpoтивoпoлoжнoгo cвoйcтвa, cyщecтвeннo cдepживaющee yжe cаmo cтpeмлeниe иccлeдoвaтeля к нaчyнoмy oсмыслeнию тeх или инoх пpoблeм. Этo нeoпpaвдaннo низкий кoэффичиeнт пoлeзнoгo дeйcтвия нaчyных иccлeдoвaний и paзpaбoтoк, oбycлoвлeнный нe cтoлькo их кaчecтвoм, cкoлькo тpaдициoннo пpeнeбpeжитeльным oтнoшeниeм в oбщecтвe к нaчyным paзpaбoткaм, нe дaющим cиюминyтнoгo эффeктa. Тaкoй oбъeктивнo нepaциoнaльный вo вceх oтнoшeнияx пoдxoд, кoгдa пpeднaмeрeннo игнopиpyeтcя aкcиoмa, чтo нeт ничeгo пpaктичecкe oчoшeй тeopии, типичeн кaк для тoчныx, тaк и для oбщecтвeнныx нaкy. Нaпpимep, вo мнoгих тexничecкиx нaкy в пpaктикy внeдpяeтcя нe бoлee нecкoлькиx пpoцeнтoв oт вceй мacсы нaчyных peкoмeндaций. B юpидичecкoй жe нaкy в oснoвнoм из-зa мeньшeй ee зaтpaтнocти и pиcкa oшибитьcя этoт пoкaзaтeль нecкoлькo вышe, нo тaкжe нeдocтaтoчнo выcoк. B итoгe вce идeт пo зaмкнyтoмy кpyгy. Гpyппa cпeциaлиcтoв внocит, к пpимepy, в зaкoнoдaтeльныe oргaны пpeдлoжeния и peкoмeндaции пo peшeнию тoй или инoй oбщecтвeннo знaчимoй пpoблeмy, a зaкaзчики пpямo или кocвeннo игнopиpyют эти пpeдлoжeния, “хoрoнят” их, клaдyт в тaк нaзывaeмый дoлгий ящик, тpeбyя oт yчeных нoвыx peшeний пo cзaдaнию cвpeмeннoгo филocoфcкoгo кaмня или инoгo aнaльгeтикa oт вceх coциaльныx нeвзгoд и бoлeзнeй.

Впoлнe eстecтвeннo, чтo oднoй кoнcтaтaции нeблaгoпoлyчия в чacти пpaктичecкoй peaлизaции пpинципa paвeнcтвa вceх пepeд зaкoнoм и cyдoм явнo нeдocтaтoчнo. B кaчecтвe шaгa впepeд в этoй чacти пpeдcтaвляeтcя вoзмoжнoм дaжe c yчeтoм ceгoднaшнeгo нeдocтaтoчнo cвpeшeннoгo пepвoнaчaльнoгo ypoвня кpиминoлoгичecкoгo oсмыслeния пpoблeмy paвeнcтвa вceх пepeд зaкoнoм и cyдoм oпpeдeлить дoвoльнo oбшиpный кpyг peгиoнaльнo-oтpaслeвыx, oргaнизaциoннo-ypaвлeнчecкиx, нopмaтивнo-пpaвoвыx, эcoнoмичecкиx, этнoкoнфeccиoнaльныx и pядa инoх фaктopoв, cдepживaющих иcпoлнeниe тpeбoвaний ч. 1 ст. 19 Кoнcтитyции РФ¹⁵. Bыcoкий пpaвoвoй cтaтyс и oбшиpныe пoлнoмoчия Кooрдинaциoн-

¹⁵ См. oб этoм пoдpoбнee: Дaшкoв Г. В. Кpиминoлoгичecкaя oцeнкa пoлoжeний Кoнcтитyции Poccийcкoй Фeдepaции o paвeнcтвe вceх пepeд зaкoнoм и cyдoм // Poccия: вoпpocы эффeктивнoгo paзвигия. Нaч. тpyды ИМПиЭ им. А. С. Гpибoeдoвa. Bып. 2010. М., 2010. С. 33–40.

ного совещания руководителей правоохранительных органов позволяет этой межведомственной структуре добиться ощутимых результатов в названном направлении.

О проблеме nepотизма

Отнесение nepотизма наряду с “ценой преступности” и равенства всех перед законом и судом к наиболее значимым общесоциальным направлениям совершенствования деятельности Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации связано прежде всего с особой общественной опасностью этого явления. А успехи наши в этой части далеки от желаемых. В самом деле, история nepотизма как формы осуществления власти, при которой ключевые позиции в организациях (политических, административных, экономических) занимают лица, состоящие в родственных отношениях с индивидами, уже занимающими властные посты¹⁶, насчитывает не одну сотню лет. Во всяком случае есть немало оснований утверждать, что nepотизм как явление, выражающееся в способности правящих элит контролировать жизнь в обществе через родственно-семейные связи, родился одновременно с человеческой цивилизацией. И уже тогда было ясно, что nepотизм если и полезен, то только элитам и их близким, но, бесспорно, вреден большей части общества. Многоплановая опасность nepотизма ни для кого и никогда не была секретом. Мудрые государственные деятели прошлого отлично понимали, что большинство nepотов не только сами были беспомощными и бездарными работниками, но и всячески препятствовали поступлению на работу талантливых людей. Чтобы в какой-то мере снять остроту проблемы nepотов, нашим предкам для претендующих на чиновничьи должности устраивались разного рода экзамены и проверки. Имена особо отлившихся претендентов высекались на специальных обелисках (система подготовки кадров по Конфуцию). В такой ситуации попросить за своего родственника было уже много сложнее. И, тем не менее, опираясь на nepотизм, функционировала вся государственная и церковная управленческая машина больших и малых европейских и азиатских стран. Но общественное недовольство подобным способом управления церковью и государством росло. Это и вынуждало порой власти сдерживать nepотизм.

Не обошел nepотизм и Россию. Правда, здесь он имел определенную, я бы сказал, некоторым

образом полезную для государственных интересов специфику. Например, Петр I любил назначать на важные должности своих боевых товарищей и близких ему по духу, талантливых людей. Родственников он, как известно, не очень чтил, а случалось, и казнил или ссылал в дальние монастыри. Nepоты российских властителей далеко не всегда отличались излишней честностью и бескорыстием, но были знающими людьми, преданными своей стране. Так, Екатерина II, одаривая своих фаворитов землями, крестьянами и должностями, четко следила за тем, чтобы среди ее ставленников не было дураков и лиц, для которых судьба России была бы безразличной. Вспомним хотя бы ее наиболее яркого nepота – светлейшего князя Г.А. Потемкина-Таврического. Он с юных лет сражался с многочисленными врагами России, был предан Родине и всячески преумножал ее богатства и могущество, а не вывозил, как некоторые его “потомки”, несметные награбленные капиталы в другие страны. Будучи еще молодым и отнюдь не бедным русским офицером, Григорий Александрович добровольцем отправился на войну с турками. Здесь он проявил безмерную храбрость в боях под Хотинком, участвовал в битвах при Фокшанах, Ларче и Кагуле, наголову разбил турок у Ольды и потопил практически весь турецкий флот, участвовавший в войне с Россией. На мирном поприще заслуги Потемкина перед Отчеством были не менее впечатляющими. Именно он разработал план овладения Крымом, обеспечил влияние России на Балканах, обустроил важную во всех отношениях для России территорию Новороссии и многое, многое другое, что и не снилось нашим нынешним “героям” журнала Forbes, политологам и историкам, которые в своем моральном бессилии только и способны на то, чтобы найти блох в чертах наших великих предков. Nepлохим nepотом был светлейший князь Потемкин-Таврический!

Но, к сожалению, прошли в России времена “романтического nepотизма”, который уже к середине XIX в. стал мало отличаться от европейского варианта, правда, с некоторым российским феодальным окрасом. А.С. Грибоедов, хорошо знавший российский чиновный мир, словами героя “Горе от ума” Фамусова выразил всю суть кадровой политики того времени: “При мне служащие чужие очень редки. Все больше сестрины, свояченицы детки”.

После революционных преобразований в России в начале XX в. nepотизм на долгие годы практически прекратил свое существование. Уже в первых декретах советской власти предусматри-

¹⁶ См. об этом подробнее: Социологическая энциклопедия. Т. 2. М., 2003. С. 42.

вался ряд строгих, реально исполняемых запретов на работу родственников на государственной службе в пределах одного предприятия, на подчиненных должностях и т.п. Высшее руководство государства благодаря особой организации властных структур даже не испытывало особой потребности “пристраивать” своих родственников на “хлебные” должности”, а начиная с середины 30-х годов это стало попросту физически опасно. Да и в экономическом плане при социализме nepотизм стал неэффективным. И только после развала Советского Союза nepотизм вновь приобрел в России общенациональные масштабы. Причин тому довольно много. Вот некоторые из них.

1. Узкосемейные династии, пригодные для nepотизма, в настоящее время по причинам в основном демографического свойства относительно малочисленны. Носители властных полномочий, соответственно, объективно стеснены в выборе более или менее достойной с точки зрения общественных интересов кандидатуры на ту или иную значимую должность. Иными словами, в условиях развивающейся рыночной экономики “хлебных” должностей оказывается больше, чем близких родственников у патрона. Даже внутреннюю, семейную конкуренцию тут обеспечить не всегда удастся. Отсюда и возникают все известные управленческие и кадровые проблемы (слабы начальник-nepот и, соответственно, непрофессиональные, подобранные им подчиненные).

2. Одно из распространенных оправданий nepотизма заключается в том, что с помощью этого механизма правящие элиты стремятся укрепить стабильность в обществе, полагая, что родственные узы крепче иных. Опыт прошлого да и сегодняшняя практика говорят об обратном. Мужья и жены, братья и сестры, тети и дяди, племянники и племянницы не имеют особых преимуществ в части преданности даже друг другу, особенно если они оказываются в сложной ситуации и дело касается тех или иных материальных и подобных им интересов.

3. Получив искомую должность, которая наиболее часто связана с регулированием финансовых потоков, nepот не склонен к активным, подчас требующим определенного риска общественно полезным действиям. Основная его задача в другом — максимально быстро обеспечить свое материальное благополучие и создать резервный капитал, желательно поместив его вне пределов своей страны, что далеко не всегда вписывается в соответствующие правовые предписания.

4. По вполне понятным причинам nepот как продукт беззакония и произвола является надежным механизмом в развитии и расширении масштабов клановости и семейственности в наиболее значимых сферах управленческой, финансовой и хозяйственной деятельности. Создаваемые таким образом “закрытые” для посторонних зоны, где сосредоточены миллиардные богатства, при существующей системе внутреннего и внешнего контроля становятся малоуязвимыми, а совершаемые там злоупотребления длительное время остаются безнаказанными.

5. Особый статус nepотов, специфика их назначения на должность нигде не предусмотрены, но всеми осознаваемые преимущества принадлежности к той или иной фамилии или клану при всех иных равных условиях создают реальную систему защит и привилегий для nepота. И тут зачастую не надо никаких должностных телефонных звонков и устных напоминаний и просьб. Вспомним в качестве примера формально безупречную практически по всем позициям (право, экономика, управление и др.) деятельность фирмы “Интеко” и ее руководителя. Но таковой эта деятельность оставалась лишь до момента отстранения от занимаемой должности фактического чиновника.

6. Nepотизм в значительной степени преуменьшает, а нередко и сводит на нет значимость осуществляемых в настоящее время мероприятий антикоррупционного характера, направленных на обеспечение контроля за финансовой деятельностью чиновников, их доходами и расходами. Имея своих nepотов в банках, в бизнес-структурах, в органах государственной власти и управления¹⁷, патрон располагает практически безграничными возможностями обогащаться, не оставляя никаких следов в тех или иных документах. Таким же способом сводятся на нет и остаются на бумаге строгие предписания, запрещающие близким родственникам работать на подчиненных должностях, и т.п.

Уже на современном этапе познания криминологической сущности российского nepотизма¹⁸ можно утверждать без особого риска ошибиться, что существующая система мер по его предупреждению попросту бесполезна.

¹⁷ Подавляющее число российских nepотов работает в крупнейших банках, в нефтяных и газовых концернах и корпорациях, иных учреждениях, определяющих судьбу основных денежных потоков.

¹⁸ См.: Дашиков Г. В. Проблемы nepотизма в современном обществе // Актуальные проблемы экономики, права и социологии. М., 2013. С. 109–217.

Тут во многом надо начинать с чистого листа и действовать на комплексной основе. Лучшей площадки, чем Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, трудно себе представить. Правда, тут обойтись без соблюдения одного принципиально важного условия не представляется возможным. В число «постоянных членов» названного Совещания следует включить ряд институтов современного гражданского общества, положительно проявивших себя в области борьбы с преступностью. Таковыми в первую очередь

являются высокорейтинговые независимые средства массовой информации¹⁹ и общественные объединения.

¹⁹ Целесообразность подобной постановки вопроса связана прежде всего с тем обстоятельством, что роль журналистов по выявлению, расследованию и предупреждению преступности постоянно возрастает, а нередко становится решающей даже в сравнении с правоохранительными органами (см. по этому вопросу: *Дашков Г. В.* Роль прессы в решении современных задач уголовного права и криминологии. Проблемы применения уголовного закона в современных условиях. Сб. науч. трудов Московского ун-та МВД России. М., 2014. С. 8–12.