

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БОРЬБА С КРИМИНАЛЬНЫМИ РЫНКАМИ В РОССИИ

монография

Под общей редакцией

доктор юридических наук, профессор

В. В. Меркурьева



Электронные версии книг на сайте

www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2015

Б84

Авторы:

Агапов П. В., ведущий сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, доцент — § 3, 4 главы 1, заключение;
Александрова Л. И., старший научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук — § 3 главы 4;
Амирбеков К. И., заведующий отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук — § 5 главы 1;
Белоцерковский С. Д., профессор кафедры Академии ГП РФ, кандидат юридических наук, доцент — § 2 главы 1;
Боголюбова Т. А., главный научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, профессор — § 1, 2, 3 главы 2;
Винокуров С. И., ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук, доцент — § 3 главы 3;
Диканова Т. А., заведующая отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, доцент — § 4 главы 2, § 1, 5 главы 4;
Жубрин Р. В., заместитель директора НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук — глава 5;
Меркурьев В. В., заведующий отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, профессор — введение, § 1, 3, 4 главы 1;
Изгагина Т. Ю., научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук — § 4 главы 2;
Соколов Д. А., старший научный сотрудник НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук — § 1, 2, 3, 4, 5 главы 3;
Субанова Н. В., заместитель директора НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук — § 4, 5 главы 4;
Сухаренко А. Н., директор АНО «Центр изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ» — § 2 главы 4;
Ульянов М. В., научный сотрудник НИИ Академии ГП РФ — § 1 главы 3.

Рецензенты:

Бажанов С. В., доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;
Васильев Э. А., доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник НИЦ № 3 ФГКУ «ВНИИ МВД России» по исследованию проблем экономической безопасности, противодействия коррупции и обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

Б84 Борьба с криминальными рынками в России : монография / под общ. ред. В. В. Меркурьева. — Москва : Проспект, 2015. — 312 с.

ISBN 978-5-392-18850-5

В монографии посредством рассмотрения наиболее распространенных видов криминальных рынков предлагаются принципиально новые, перспективные направления борьбы с организованной преступностью как явлением, становление и развитие которого влечет активизацию теневой и неформальной деятельности, коррупции, незаконного лоббирования, протекционистских усилий региональных властей, снижает конкурентоспособность легальных хозяйствующих субъектов, приводит к недополучению бюджетами различных уровней значительных финансовых средств и другим неблагоприятным последствиям.

Данная монография рекомендуется сотрудникам правоохранительных органов, законодателям, судьям, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами борьбы с преступностью.

УДК 343.98(075.8)
ББК 67.52я73

Издательство не несет ответственности за достоверность, полноту и актуальность содержания произведения. Из содержания этого произведения не могут вытекать никакие правовые притязания к Издательству.

Научное издание

**Агапов Павел Валерьевич,
Александрова Людмила Ивановна,
Амирбеков Касумбек Ильясович и др.**

БОРЬБА С КРИМИНАЛЬНЫМИ РЫНКАМИ В РОССИИ

Монография

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 06.02.2015. Формат 60×90^{1/16}.

Печать цифровая. Печ. л. 19,5. Тираж 200 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ISBN 978-5-392-18850-5

© Коллектив авторов, 2015
© ООО «Проспект», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава I. Общая характеристика организованной преступной деятельности и криминальных рынков.	
Правовые основы борьбы	8
§ 1. Постановка проблемы и методика оценки масштабов криминальных рынков товаров и услуг	8
§ 2. Конституционные и международно-правовые основы борьбы с криминальными рынками. Положения международных правовых документов о взаимодействии государств в борьбе с ними	23
§ 3. Организованная преступность в России: понятие, состояние, структура, динамика и результаты реагирования.....	60
§ 4. Общая характеристика криминальных рынков. Современные проблемы борьбы с незаконным оказанием услуг	81
§ 5. Правовые основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными рынками	124
Глава II. Криминальный рынок наркотиков (наркобизнес)	131
§ 1. Правовое и экономическое содержание индустрии наркобизнеса	131
§ 2. Состояние, динамика и тенденции криминального рынка наркотиков (наркобизнеса) в России	134
§ 3. Меры борьбы с криминальным рынком наркотиков	142
§ 4. Контрабанда наркотиков в Россию и меры по усилению борьбы с ней	147

Глава III. Незаконная миграция и торговля людьми	156
§ 1. Состояние криминальных рынков незаконной миграции и торговли людьми	156
§ 2. Механизм функционирования	159
§ 3. Практика борьбы	165
§ 4. Структуры легального бизнеса как обязательный элемент криминальных рынков торговли людьми и незаконной миграции	172
§ 5. Направления борьбы с криминальными рынками незаконной миграции и торговли людьми	175
Глава IV. Криминальный рынок природных ресурсов и алкогольной продукции	178
§ 1. Криминальный рынок водных биоресурсов	178
§ 2. Криминальный рынок лесных ресурсов	203
§ 3. Криминальный рынок контрафакта продукции сельскохозяйственного и животноводческого назначения	213
§ 4. Криминальный рынок производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции	246
§ 5. Направления борьбы с криминальными рынками природных ресурсов и алкогольной продукции	262
Глава V. Борьба с рынком легализации преступных доходов	276
§ 1. Состояние рынка легализации преступных доходов	276
§ 2. Факторы, влияющие на рынок легализации преступных доходов	288
§ 3. Меры, направленные на борьбу с рынком легализации преступных доходов	298
Заключение	308

Введение

В последние годы структура преступлений, совершенных участниками организованных преступных формирований, не претерпела изменений, поскольку сохраняется тенденция абсолютного преобладания в их деятельности корыстной мотивации.

Организованные преступные формирования (далее – ОПФ) активно функционируют в сфере экономики. Удельный вес преступлений экономической направленности, который в 2007 г. впервые превысил 50% в общем количестве совершенных этими формированиями преступлений, в 2011 г. (46,5%), в 2012 г. (34,8%) и в 2013 г. (36%), несмотря на существенное снижение регистрируемой части преступлений этого вида, оставался достаточно значительным.

Повышенным интересом у ОПФ пользуется кредитно-финансовая сфера. В настоящее время в связи с высокой степенью развития теневого сектора в экономике особую актуальность приобрела задача борьбы с криминальными рынками, в том числе выявления и пресечения незаконной деятельности преступных групп, организующих работу так называемых анонимных предприятий (фирм-однодневок).

Вместе с тем деятельность организованных преступных формирований имеет свою региональную специфику. Так, если богатые биоресурсами Дальневосточный и Южный федеральные округа являются привлекательными для организованной преступности с экономической точки зрения, то в Северо-Кавказском федеральном округе доминируют преступления, связанные с террористической деятельностью.

Кроме того, в Южном федеральном округе интересы ОПФ активно присутствуют в финансово-кредитной системе, потребительском рынке и внешнеэкономической деятельности. Об этом свидетельствует рост преступлений, совершенных участниками ОПФ, связанных с потребительским рынком, внешнеэкономической деятельностью, незаконным оборотом водных биологических ресурсов, противоправных действий, связанных с операциями с недвижимостью.

При этом если ранее наиболее высокодоходные сферы незаконной деятельности находились под негласным контролем криминальных преступных авторитетов, то в настоящее время наметилась тенденция к реализации преступных схем руководителями крупных коммерческих организаций и должностными лицами органов государственной власти. Как отмечалось на заседании генеральных прокуроров – членов Шанхайской организации сотрудничества, одной из основных угроз безопасности является транснациональная экономическая преступ-

ность, неразрывно связанная с коррупцией и отмыванием доходов, полученных преступным путем. Итогом реализации решений одного из саммитов «Группы восьми» стало, в частности, создание в Генеральной прокуратуре Российской Федерации национального контактного пункта по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности.

Таким образом, криминальную ситуацию в России в значительной степени определяет организованная преступность в сферах экономической деятельности и криминальных рынков. При этом в ряде регионов страны произошло сращивание финансовых основ организованной экономической преступности с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: значительная часть похищаемых бюджетных средств и финансовых активов, добытых в результате теневой экономической деятельности, направляется на финансирование политической деятельности и борьбу за власть.

Анализ рекомендаций, высказанных на круглом столе «Противодействие организованной преступности: законодательный и практический аспекты», проведенном Комитетом Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции 5 марта 2013 г., в числе наиболее распространенных криминальных рынков позволяет выделить торговлю людьми и организацию незаконной миграции, организацию притонов или помещений для занятий проституцией, сайтов с детской порнографией в сети Интернет, незаконную передачу детей на усыновление иностранным гражданам; торговлю человеческими органами и тканями; использование принудительного труда жертв торговли людьми субъектами экономической деятельности, организацию подпольных (нелегальных) лабораторий по производству наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступную деятельность в топливно-энергетическом комплексе, в бюджетной сфере, строительном комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве и в реализации целевых государственных программ, незаконный оборот драгоценных камней, цветных и черных металлов, их лома и отходов; рейдерские захваты, особенно при проведении мероприятий нового этапа приватизации государственной собственности; отмывание (легализация) преступных доходов в банковской системе России и за рубежом; незаконное производство и оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств и др.

Вместе с тем, согласно проведенным исследованиям НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доля пре-

ступлений, совершенных в организованных формах, на протяжении последних 2,5 лет составляет всего лишь около 1,5% (1,5% – в 2012 г., 1,7% – в 2013 г., 1,5% – в первом полугодии 2014 г.), что явно не соотносится со степенью их распространенности и указывает на латентность этих деяний.

Целью представленной монографии является теоретический анализ накопленной науками криминального цикла информации по выявлению и пресечению функционирования криминальных рынков, о работе правоохранительных органов и координационной деятельности прокуроров в сфере противодействия организованной преступности; разработка понятийного аппарата применительно к феномену криминальных рынков и осмысление информации, характеризующей состояние борьбы с ними в современной России.

ГЛАВА I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КРИМИНАЛЬНЫХ РЫНКОВ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ

§ 1. Постановка проблемы и методика оценки масштабов криминальных рынков товаров и услуг

Методология, соответствующая этико-правовым установкам цивилизованного мира, – главное требование любого исследования, выводы которого касаются чувствительных сторон этнического, национального, гражданского достоинства, государственного суверенитета, экономической безопасности и национальной безопасности в целом.

Прежде всего методология должна оперировать жесткими, недвусмысленными понятиями, отражающими сущность рассматриваемых явлений. Вынесенные в заголовок понятия «криминальный рынок» и «борьба» имеют абсолютную конкретность.

В данных формулировках одним из центральных является понятие «криминальный рынок» и «рынок» вообще.

Как известно, рынок в своем развитии прошел путь, продолжительность которого насчитывает более 30 тыс. лет. Весь исторический опыт развития человечества свидетельствует о том, что рыночный механизм – это великое детище цивилизации, которое можно сравнить с открытием огня, первой плавки металла, с открытиями электроники, программирования, генной инженерии и т.п. В отличие от других научных и технических открытий рынок есть творение коллективного человеческого гения.

В современной экономической литературе можно встретить самые различные определения сущности рынка. А. Смит и Д. Рикардо рынок отнесли к понятию, которое не нуждается в определении, ибо его сущность, по их мнению, достаточно очевидна и потому не требует теоретического анализа. Тем не менее учеными-экономистами предпринимались неоднократные попытки дать научное определение этого понятия.

Самое обыденное и первое определение утверждало, что рынок – это площадь, публичное место купли-продажи товаров, т.е. благ и услуг. Предпринимались попытки ввести в понятие рынка фактор ценообразования. Так, А. Маршалл определяет рынок как всякий район, во всех пунктах которого в один и тот же момент платят за одни и те же товары одинаковую цену. Позднее в понятие рынка ввели отношения между

покупателями и продавцами и отношение спроса и предложения. В связи с этим появились определения:

- рынок – это механизм взаимодействия покупателей и продавцов;
- рынок – это система отношений между спросом и предложением;
- рынок – это совокупность отношений товарного обмена;
- рынок – это сфера обмена, которая связывает в единый механизм производителей и потребителей товаров¹.

Существуют и другие определения рынка.

Обобщая имеющуюся информацию по данному вопросу в истории экономических учений и современной экономической литературе, можно дать следующие определения рассматриваемой категории. Существует двоякое понимание рынка – узкое и широкое.

В узком смысле слова рынок – это система отношений между продавцами и покупателями, иными словами, это система отношений между предложением и спросом.

Бытует мнение, что узкое понимание рынка есть нечто вульгарное, базарное. Заметим по этому поводу, что было бы бессмысленно отрицать миллионы сделок между продавцами и покупателями, которые совершаются ежедневно и ежечасно на нашей планете. Эти отношения реальны, следовательно, и данное определение рынка имеет право на существование. Однако нельзя сводить понятие рынка только к этому определению. Рынок занимает важное место во всей системе общественного производства, которая включает микро- и макроуровни, производство, распределение, обмен и потребление. Поэтому объективно нужно не только узкое, но и широкое понимание рынка.

Как мы полагаем, криминальный рынок как явление многогранно, рассматривать его нужно с нескольких позиций в соответствии с различными аспектами его существования, ролями в обществе.

Первое: рассматривая криминальный рынок в качестве самостоятельного антиобщественного института, нельзя не отметить его высокую степень общественной опасности, определяющуюся удельным весом совокупности входящих в это понятие элементов системной преступной деятельности и связанной с ним организованной преступной деятельности. Проще говоря, криминальный рынок связан с совершением преступлений, предусмотренных практически половиной статей УК РФ, и заключается зачастую в профессиональном, договорном оказании преступных услуг, совершении противоправных действий и предоставлении запрещенных товаров.

Второе: криминальный рынок как часть и вид организованной преступности. Криминальный рынок есть деятельность организованных

¹ См.: <http://marketoff.ru/text.php?art=60> (дата обращения – 03.06.2013).

преступных формирований, по предоставлению преступных услуг или запрещенных товаров, составляющая их основной или дополнительный доход. Например, криминальный рынок торговли оружием неотделим от организованной преступности по торговле оружием и составляет ее вид. Тогда как для организованной преступности по контрабанде рынок торговли оружием может являться лишь частью наряду с некоторыми другими – наркоторговли, торговли людьми, культурными ценностями и др. В этом аспекте борьба с криминальным рынком, по мнению отдельных исследователей, равнозначна борьбе с организованной преступностью¹.

Третье: криминальный рынок как инфраструктура, вспомогательный институт, обеспечивающий снабжение и функционирование организованной преступности. Включает секторы криминального рынка, связанные с предоставлением товаров и услуг самими организованным преступными формированиями: изготовление и сбыт фальшивых документов, легализация (отмывание) преступных доходов, торговля оружием, заказные убийства.

Четвертое: криминальный рынок как объединение организованных групп, преступных сообществ (преступных организаций), фактор, способствующий взаимодействию и координации организованных преступных формирований. Криминальный рынок – точка соприкосновения различных групп граждан, организованной преступности, коррумпированных чиновников, террористических и экстремистских групп.

Криминальный рынок – совокупность общественных отношений по спросу, предложению и приобретению товаров и услуг, оборот и предоставление которых запрещены законом. Неудивительно, что в процессе реализации своих противозаконных интересов между участниками таких общественных отношений, имеющими одинаково противоправную настроенность, возникают связи, контакты, налаживается сотрудничество. Это способствует координации организованных преступных формирований, взаимодействию организованной преступности с коррумпированными чиновниками, образованию глобальных преступных сообществ, затрудняет борьбу с ними.

Таким образом, проблема противодействия криминальному обороту (незаконной торговле) имеет как для России, так и для всего мира сегодня особое значение. Кроме того, общественная опасность данного явления, помимо изложенного выше, в последнее десятилетие приобрела новые аспекты. Если в 1990-е гг. доходы криминального происхождения в основном вкладывались в экономику, то теперь ситуация изменилась. Имеющее преступное происхождение имущество, включая

¹ См.: <http://econf.rae.ru/fpdf/article365.pdf> (дата обращения – 05.06.2013).

денежные средства, используется не только для извлечения прибыли, но и для целей совершения террористических актов, антиконституционного захвата власти, подкупа государственных служащих, похищения людей, совершения убийств по найму и иных тяжких и особо тяжких преступлений, а также в политической борьбе. Легализованные доходы от преступной деятельности стали основой финансовых активов организованной преступности и терроризма.

Казалось бы, выглядит очевидным и несомненным приоритетное значение борьбы с криминальным рынком в деле противодействия организованной преступности и коррупции. Некоторые оппоненты даже скажут, что такая борьба ведется. Но тогда где результаты? Думается, что для успешного противодействия криминальным рынкам не учитывается многофакторность явления, изложенная выше.

Для исследования проблемы, которая объединила научных сотрудников разных научных специальностей и подразделений НИИ Академии Генеральной прокуратуры, ее детального научного изучения, создания научно обоснованных предложений и рекомендаций, направленных на борьбу с криминальными рынками, повышение роли координационной деятельности прокуратуры, используется метод экспертных оценок специалистов, которые имеют опыт практической работы и богатый научный потенциал, а главное, результаты собственных исследований в той или иной области соприкосновения с функционированием криминальных рынков, организованных преступным миром.

Понятие «криминальный рынок» проходит путь согласования с близкими по значению понятиями в соответствии с логической процедурой и в интерпретационной схеме, которая, в свою очередь, подлежит обоснованию и согласованию с концептуальной схемой. Операционализация искомого понятия зависит от решения целого ряда вопросов, в том числе и прежде всего связанных с определением понятия и структуры теневой экономики. Для достижения результата операционализации важно четко определиться: какая экономическая деятельность является теневой, что она собой представляет, из каких элементов или компонентов состоит, какое место в ней занимает экономическая преступность и занимает ли? По мнению профессора А. Н. Ларькова, в практическом плане знание этих вопросов помогает правильному выбору направлений борьбы с теневой экономикой и криминальными рынками, более успешному использованию сил и средств, осуществлению мер, обеспечивающих экономическую безопасность страны.

В отечественных и зарубежных исследованиях теневой называют скрытую, подпольную, неофициальную, тайную экономику. Характерен в этом отношении структурный анализ теневой экономики, используемый Федеральной службой государственной статистики (Росстат) и Ми-

нистерством экономики Российской Федерации в своих методических расчетах¹. К теневой они (не исключением был Госкомстат) относят только *неучтенную производственную деятельность* и неоправданно, как справедливо отмечает профессор А. Н. Ларьков, исключают *криминальную экономику*, которая до момента ее выявления функционирует скрыто и является неучтенной, и следовательно, должна быть признана компонентом теневой экономики².

Однако указанные ведомства, если и соглашаются при необходимости учитывать криминальную экономическую деятельность, то только отдельно от теневой экономики как совершенно разные явления.

По мнению большинства исследователей, к теневой экономике относятся:

1. Законная деятельность, скрываемая или преуменьшаемая производителями в целях уклонения от уплаты налогов или выполнения других оговоренных законом обязательств.

2. Неофициальная легальная деятельность, в том числе:

- деятельность некorporированных (непосредственно принадлежащих одному владельцу, часто семейных) предприятий, работающих для собственных нужд, т.е. производство товаров и услуг, произведенных в домашних хозяйствах и ими же потребленных, если эта деятельность достаточно распространена для того, чтобы оказывать существенное влияние на макроэкономическую ситуацию, например сельскохозяйственное производство в подсобных хозяйствах;
- деятельность некorporированных предприятий с неформальной занятостью, ориентированных на продажу производственных товаров или услуг, например деятельность временных бригад строителей.

3. Неофициальная нелегальная деятельность, т.е. легальные виды деятельности, которыми занимаются с нарушением федерального законодательства, например деятельность без соответствующих лицензий.

4. Нелегальная деятельность, представляющая собой запрещенные законом производство и распространение товаров и услуг, на которые имеется эффективный (платежеспособный) рыночный спрос, например производство и распространение наркотиков, проституция, контрабанда.

¹ См.: Проблемы теневой экономики с позиции экономической безопасности РФ. М., 1997.

² См.: Ларьков А. Н. Теневая экономика и меры борьбы с ней // Экономическая преступность: сборник научных трудов. М., 2000. С. 4.

5. Неофициальная нелегальная деятельность, представляющая собой незаконное получение доходов, не связанных с производством товаров и услуг (например, рэкет, рейдерство, мошенничество и т.д.)¹.

Таким образом, в самом общем виде теневой, по их мнению, является любая скрытая, в том числе законная и незаконная деятельность, приносящая субъектам этой деятельности доходы. Профессор А. Н. Ларьков считает неправильным отнесение к теневой законной экономической деятельности. Если она скрытая, значит уже незаконная. Сбор грибов или ягод в этом случае нельзя относить к скрытой экономической деятельности. Более точно ее можно назвать не взятой на учет деятельностью.

Стало быть, Росстат учитывает в своих расчетах только первые три вида теневой экономики, т.е. скрываемую, но не запрещенную законом деятельность по производству и распространению товаров и услуг, увеличивающую величину валового внутреннего продукта (ВВП). Эту часть теневой экономики следует называть неформальной экономикой (хотя в приведенном выше п. 3 речь идет о безлицензионной деятельности, т.е. незаконной), поскольку таковая преследуется уголовным законом (ст. 171 УК РФ)².

С концепцией специалистов Росстата согласиться нельзя. Считая экономическую преступность главной составляющей теневой экономики, профессор А. Н. Ларьков обоснованно заключает, что *нет никаких оснований отделять теневую экономику от криминальной*, как это делают некоторые исследователи из системы МВД России³. Весь спектр негативных явлений в экономике они с известной условностью пытаются разделить на два блока: теневую и криминальную экономику.

Под теневой экономикой они подразумевают деформации экономических отношений, которые не находят отражения в законодательстве и соответственно не признаются правонарушениями и по которым не предусматриваются юридические санкции (например, создание так называемых финансовых пирамид).

В понятие же криминальной экономики включаются деяния в экономической сфере, подпадающие под определенные запреты, установленные законодательством, т.е. экономические правонарушения и преступления. Сюда же относятся организованная преступность, коррупция и лоббирование выгодных преступному миру законопроектов.

¹ Более подробно о теневой экономике см.: *Есинов В. М.* Теневая экономика. М., 1997.

² *Ларьков А. Н.* Указ. соч. С. 5.

³ См.: *Нестеров А., Вакурин А.* Криминализация экономики и проблемы экономической безопасности // Вопросы экономики. 1995. № 1. С. 33.

Нетрудно заметить, что деление на блоки произведено искусственно, в нем нет единого основания. На наш взгляд, оба блока есть не что иное, как теневая экономика. А основанием отнесения их к теневой экономике должно быть противоречие экономической деятельности законам и другим нормативным правовым актам. Если деяние не противоречит законодательству (гражданскому, административному, уголовному и т.д.), оно правомерно и не может считаться теневым. Достаточно вспомнить ранее часто звучавший тезис: «Разрешено все, что не запрещено законом». Поэтому первый блок, названный авторами теневой экономикой, вовсе и не теневой, а правомерный. Деятельность же финансовых пирамид носила и носит мошеннический характер, осуществляется зачастую без лицензий и относится к разряду теневых.

Более удачную, правильную точку зрения на теневую экономику высказывают исследователи Фонда социально-экономических исследований «Перспективные технологии». Под теневой они понимают всякую незарегистрированную официально уполномоченными на то органами экономическую деятельность. За редким исключением (например, домашнее хозяйство), теневая составляющая экономики – это такой уклад экономических отношений, который складывается в обществе вопреки законам, правовым нормам, формальным правилам хозяйственной жизни, т.е. находится вне рамок правового поля.

Главный признак, по которому экономическая деятельность может быть отнесена к теневой, – это правонарушаемость, незаконность, неправомочность. По этому признаку к теневой экономической деятельности, несомненно, относятся экономическая преступность и правонарушения. И нет смысла классифицировать преступления, имеющие отношение к производству и не имеющие: в УК РФ они выделены в специальный раздел преступлений в сфере экономики – *это преступления, совершаемые против собственности, свободы экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих организациях*. Думается, из-за разности подходов к определению теневой экономики наблюдается такой большой разрыв в объемах капитала теневиков.

Росстат считает, что ее объемы составляют не более 25% ВВП, а МВД России – 45%. Но и эта цифра, надо полагать, занижена, так как далеко не полностью учитывается латентность.

Не состоятельна концепция Росстата относительно криминальной (преступной) экономики, которая выводится за рамки теневой экономики как осуществляемая вне производственной сферы и не влияющая на нее.

С этим согласиться нельзя, и вот почему: разве не влияет тот же посредник-рэкетир на производство, если под страхом расправы над директором предприятия назначает цену продукции, выгодную для себя,

и берется реализовывать ее, передавая по цепи следующему посреднику-рэкетиру и так до 10 и более посреднических звеньев, пока эта цена не обрстет многократными накрутками, из которых производителю перепадают крохи, к тому же с большими задержками в несколько месяцев. Таких примеров можно приводить сколько угодно. Ясно одно: преступность характеризует состояние нашей экономики, являющейся по преимуществу теневой.

Изложенное позволило профессору А. Н. Ларькову сформулировать следующее определение понятия теневой экономики, на которое мы и будем опираться в своей работе. Под теневой понимается подпольная (скрытая от учета, банковского и налогового контроля) экономическая деятельность, связанная с совершением правонарушающих производственных, посреднических, бытовых, торговых и обменных операций, корыстных сделок, нацеленных на неправомерную наживу, а также совершением посягательств против собственности, свободы экономической деятельности и интересов службы в коммерческих организациях, используемых для извлечения незаконных доходов, накопления капитала, его экономической и политической экспансии¹.

Представляя собой экономико-правовое явление, в значительной мере криминальное, теневая экономика проникла в структуры хозяйственного механизма и управления, охватила сферы производства и распределения, оказания услуг и потребления. К разряду криминальной составляющей теневой экономики относится экономическая преступность. В другую ее часть входят правонарушения, противоречащие законам, неправомерные действия.

Как показывает прокурорская и следственная практика, а также криминологические исследования, наиболее криминальный характер теневая экономика приобрела в кредитно-финансовой системе, в сферах приватизации, внешнеэкономической деятельности, инвестиций, налогообложения и ряде добывающих отраслей хозяйства.

Для теневой экономики в *кредитно-финансовой сфере* характерны злоупотребления, связанные с получением кредитов и их присвоением, умышленные банкротства субъектов хозяйствования, получивших кредиты, нарушения при выпуске и обращении ценных бумаг, хищения с использованием кредитных карточек, платежных документов, мемориальных ордеров, «отмывание» криминальных средств, коммерческий подкуп, задержка платежей, сокрытие доходов, устрашение и устранение конкурентов.

В сфере *внешнеэкономической деятельности* распространены нелегальная утечка материальных ресурсов за пределы страны, незаконный

¹ Ларьков А. Н. Указ. соч. С. 6.

вывоз валютных ценностей путем занижения контрактной цены при экспорте и завышение при импорте товаров, предоставление иностранному партнеру коммерческого кредита с последующим отзывом аккредитива, умышленная задержка возвращения валютной выручки, помещенной в зарубежный банк, необоснованное авансовое перечисление при импорте в счет будущих поставок, которые потом не производятся, перевод средств с помощью кредитных карточек, контрабанда ценностей, драгоценных камней, золота и др.

Теневую экономику в *сфере приватизации* характеризуют следующие правонарушения, включая преступные: передача государственной собственности на баланс коммерческих структур либо в их уставные фонды; занижение балансовой стоимости приватизируемых объектов с целью последующего приобретения их по заниженной цене или присвоения части имущества; приватизация и обход трудовых коллективов, минуя аукционы; допуск иностранных фирм непосредственно либо через подставные предприятия к чековым аукционам при реализации акций предприятий оборонного комплекса; преобразование государственных предприятий в акционерные общества без соблюдения приватизационного законодательства; передача предприятий в долгосрочную аренду с правом выкупа; образование на базе структурных подразделений предприятий самостоятельных юридических лиц со смешанным капиталом и др.

Появилась системная преступная деятельность, ее наиболее известный пример – рейдерство, в процессе которого совершается множество преступлений. В информационном письме Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Э. Буксмана от 05.08.2013 № 76/1-412-2013 «О практике прокурорского надзора за соблюдением законодательства о противодействии рейдерству» подчеркивается, что вопросы, связанные с незаконным завладением предприятий, не теряют своей актуальности. Систематические прокурорские проверки позволили пресечь ряд противоправных действий в указанной сфере.

В последнее время рейдерами практически не используются схемы выраженного силового захвата имущественных активов, самыми распространенными способами являются фальсификация решений общего собрания акционеров (участников) или советов директоров хозяйственного общества об изменении состава участников и руководителей, путем подделки документов приобретение и увеличение доли в уставном капитале общества, совершение незаконных сделок с имуществом, преднамеренное банкротство.

Совершенствование федерального законодательства в настоящее время направлено на защиту имущественных прав предпринимателей. Наибольшее количество преступлений выявлено прокурорами Респу-

блики Башкортостан (18). Такие преступления имели место в г. Москве, Республике Татарстан, Краснодарском крае, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Курганской, Омской, Ростовской, Томской, Тюменской, Ульяновской и Ярославской областях.

Так, по результатам прокурорской проверки в Волгоградской области выявлены факты предоставления бывшими директорами ОАО «Мелиоратор» и ОАО «Политотдельский» в налоговые органы заведомо ложных сведений (документов) о себе как о лицах, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. Приговорами суда они признаны виновными в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 170.1 УК РФ, с назначением наказания в виде лишения свободы и штрафа.

Своевременные действия по пресечению незаконного внесения изменений в ЕГРЮЛ по подложному протоколу внеочередного собрания акционеров об изменении состава совета директоров и смене генерального директора позволили избежать начала незаконного управления и распоряжения имуществом одного из крупных предприятий речного транспорта в Хабаровском крае, осуществляющих пассажирские и грузовые перевозки по р. Амуру, — ОАО «Амур-Порт». Приговором суда виновному назначено наказание в виде штрафа и запрета заниматься предпринимательской деятельностью на один год.

Зачастую рейдерские действия в отношении имущества предприятий приводят их к несостоятельности (банкротству). Конечной целью рейдеров является захват имущественных активов или права управления им.

В сложившейся ситуации требуется изменить подход к организации надзора за соблюдением законодательства, регулирующего вопросы противодействия незаконному захвату собственности (рейдерству), сосредоточив усилия на своевременном предупреждении и пресечении противоправных действий, направленных на смену руководства, внесение изменений в учредительные документы, отчуждение имущества, банкротство предприятий.

Прежде всего, мы в своей работе будем касаться *«нелегальной экономики»* или *«собственно криминальной экономики»* (сегмент теневой экономики), которая представлена нелегальными бизнес-структурами, деятельность которых вообще запрещена государством. Она является монопольной сферой деятельности криминальных структур и принципиально не может существовать как явление в легальной хозяйственной системе. Она атрибут только криминальной экономики. Это, разумеется, не отрицает возможности проникновения субъектов нелегальной экономики в сферу легальной экономической деятельности. Нелегальная экономика по содержанию, с позиций права — это преступная эко-

номическая деятельность. По форме — это нелегальная экономическая деятельность, по последствиям — социально деструктивная, паразитирующая в основном на человеческих пороках: наркобизнес, порнобизнес, бизнес на проституции, на контрабанде и торговле опасными для жизни и здоровья людей товарами, бизнес на подпольной торговле оружием, радиоактивными материалами, трансплантатами человеческих органов и т.д.¹

Для данной подсистемы характерно использование организованными преступными формированиями ряда известных из арсенала уголовного мира «типичных» противозаконных методов (рэкета, шантажа, вымогательства, заказных убийств и др.) как внеэкономических инструментов ведения конкурентной борьбы, в том числе и в сфере легальной экономики.

Как уже отмечалось не раз, работа правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию организованной преступности еще не носит системного и целенаправленного характера, в ней имеются существенные недостатки, оказывающие негативное влияние на состояние борьбы с преступностью в целом. Органами, осуществляющими предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, на досудебных стадиях уголовного судопроизводства допускаются нарушения УПК РФ, которые влекут признание полученных доказательств недопустимыми, освобождение виновных от уголовной ответственности, утрату возможности возмещения причиненного ущерба, переквалификацию действий обвиняемых.

Обозначенные проблемы требуют принятия радикальных мер по обеспечению законности в указанной сфере в целях стабилизации криминогенной обстановки и недопущения фактической эскалации организованной преступности.

Поскольку организованная преступная деятельность все более носит транснациональный характер, целесообразно обратиться к международным тенденциям, которые отмечаются на самом высоком уровне. «Организованная преступность приобрела глобальный характер и превратилась в колоссальную экономическую и военную силу», — заявил Директор-исполнитель Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) Антонио Мария Коста, представляя доклад ЮНОДК, озаглавленный *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности). В этом докладе, представленном 03.06.2010 в Совете по внешним

¹ Криминализация экономики России и противодействие организованной экономической преступности / Под ред. А. А. Крылова. М.: Экономика, 2008. С. 18.

связям в Нью-Йорке, анализируются основные потоки незаконно распространяемых наркотиков (кокаина и героина), огнестрельного оружия, контрафактной продукции, похищенных природных ресурсов и людей, продаваемых с целью сексуальной эксплуатации или принудительного труда, а также незаконно перевозимых мигрантов. Кроме того, в нем рассматриваются проблемы морского пиратства и киберпреступности.

Для справки представим основные выводы доклада ЮНОДК «Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности», которые заключаются в следующем:

- в одной только Европе, по оценкам экспертов, насчитывается 140 000 жертв торговли людьми, которых поставляют в целях сексуальной эксплуатации и которые приносят своим эксплуататорам ежегодный валовой доход в размере 3 млрд долл. США; во всем мире насчитываются миллионы современных рабов, которых в реальном выражении продают по той же цене, что и несколько столетий назад;
- два наиболее мощных потока незаконных мигрантов поступают из Африки в Европу и из Латинской Америки в Соединенные Штаты. Из Латинской Америки в Соединенные Штаты ежегодно незаконно ввозятся 2,5–3 млн мигрантов, что приносит контрабандистам около 6,6 млрд долл. США;
- Европа является самым дорогим рынком героина (20 млрд долл. США), а Россия в настоящее время является крупнейшим из всех стран мира потребителем героина (70 тонн). Наркотики ежегодно убивают от 30 000 до 40 000 молодых россиян, что вдвое превышает потери Советской Армии во время вторжения в Афганистан в 80-е гг. прошлого века;
- североамериканский рынок кокаина сужается вследствие снижения спроса и роста активности правоохранительных органов; в результате начинается борьба за сферу влияния между бандами наркобизнеса, особенно в Мексике, и появляются новые маршруты поставки наркотиков. Все атлантическое побережье Латинской Америки служит плацдармом для поставок кокаина в Европу через Африку. Некоторые западноафриканские государства могут не выдержать такого натиска;
- страны, в которых производится основная часть запрещенных наркотиков, такие как Афганистан (опий) и Колумбия (кока), находятся в центре внимания и критики. Вместе с тем основные доходы от наркотиков образуются в (богатых) странах назначения. Например, афганским крестьянам, торговцам и повстанцам достается лишь около 5% (2,3 млрд долл. США) от пред-

положительно 55 млрд долл. США, составляющих стоимость мирового рынка афганского героина. Из 72 млрд долл. США, составляющих стоимость рынка кокаина в Северной Америке и Европе, около 70 процентов остается в виде прибыли у дилеров среднего звена в странах потребления кокаина, а не в Андском регионе;

- мировой незаконный рынок огнестрельного оружия оценивается в 170–320 млн долл. США в год, что составляет 10–20% от стоимости законного рынка. Хотя торговля оружием осуществляется, как правило, эпизодически (т.е. связана с конкретными конфликтами), его вполне достаточно для того, чтобы уничтожить такое же количество людей, какое уносят некоторые пандемии;
- незаконная эксплуатация природных ресурсов и незаконный оборот дикой флоры и фауны из Африки и Юго-Восточной Азии наносят ущерб хрупким экосистемам и приводят к исчезновению отдельных видов. По оценкам ЮНОДК, стоимость древесины, незаконно вывезенной из Азии в ЕС и Китай в 2009 г., составила около 2,5 млрд долл. США;
- количество контрафактной продукции, обнаруживаемой на границах Европы, выросло за последнее десятилетие в десять раз, и ее годовой объем превышает 10 млрд долл. США. До половины лекарственных средств, проанализированных в Африке и Юго-Восточной Азии, являются контрафактными и не соответствуют стандартам качества, что повышает, а не снижает вероятность заболеваний;
- количество пиратских нападений в районе Африканского Рога за последний год выросло вдвое (со 111 случаев в 2008 г. до 217 в 2009 г.) и продолжает расти. Несмотря на патрулирование, организуемое самыми мощными в мире военно-морскими силами, пираты одной из беднейших в мире стран (Сомали) захватывают с целью получения выкупа суда, принадлежащие некоторым самым богатым в мире странам. Более чем из 100 млн долл. США, ежегодно получаемых в виде выкупа, пиратам достается лишь четверть, а остальное остается у организованной преступности;
- ежегодно более полутора миллиона человек становятся жертвами хищения личных данных, ущерб от которого, по оценкам, составляет около 1 млрд долл. США, а киберпреступность ставит под угрозу безопасность государств: преступникам удается проникать в системы энергоснабжения, управления воздушными перевозками и эксплуатации ядерных установок.

Это лишь некоторые примеры из множества новых данных, включенных в доклад ЮНОДК, в котором приводятся также некоторые предложения относительно того, как бороться с угрозами, возникшими в результате глобализации преступности.

Прежде всего заслуживает внимания методологический подход о подрыве рыночных сил, на которых строится незаконная торговля. Все более очевидной становится концептуальная позиция, согласно которой ликвидация преступных групп сама по себе оказывается безрезультатной, поскольку арестованным немедленно находится замена. Борьба правоохранительных органов с организованными преступными формированиями не остановит незаконную деятельность, если не бороться с лежащим в основе их деятельности рынком, в том числе с армией «беловоротничковых» преступников – адвокатами, бухгалтерами, риелторами и банкирами, которые их прикрывают и обеспечивают отмывание их доходов. Алчность «белых воротничков» является такой же движущей силой криминальных рынков, как алчность преступных синдикатов.

Другой, не менее важный методологический подход к исследуемой теме заключается в том, что принятия одних лишь национальных мер борьбы с транснациональной преступностью, которая приобрела глобальный характер за счет использования криминальных рынков, недостаточно: такие меры ведут лишь к перемещению проблемы из одной страны в другую.

В указанном выше докладе предлагается принимать глобальные ответные меры на основе (Палермской) Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которая была принята в 2000 г. «Преступность интернационализируется быстрее, чем правоохранительная деятельность и мировая система управления», – отметил г-н Коста. Он заявил, что «Палермская конвенция была разработана специально для того, чтобы обеспечить принятие международных мер борьбы с такими транснациональными угрозами, однако ею часто пренебрегают».

Наконец, криминальные рынки не могут рассматриваться изолированно от транснациональной организованной преступности, в которой участвуют как высокоструктурированные, так и слабоструктурированные организации, причем по ряду причин первые проигрывают последним. Согласно приводимым доводам, традиционные иерархически организованные преступные группы в условиях давления со стороны правоохранительных органов выработали «клеточную структуру», аналогичную той, которая наблюдается у террористических групп, и состоящую из небольших сетей, проводящих работу, которую ранее выполняли более жесткие структуры.

Представляется, что эти сети, состоящие из ориентирующихся на рынок отдельных преступников, были сформированы не как ответная реакция со стороны традиционных групп, а всегда существовали в сфере транснационального незаконного оборота, хотя и были менее заметными для правоохранительных органов, уделявших основное внимание проблеме преступности на местном уровне (регион, страна, группа стран).

Здесь, по всей вероятности, можно было бы с наибольшей уверенностью говорить о том, что сами традиционные группы потеряли свое значение по сравнению с криминальными рынками, на которых они осуществляют свои операции. Как представляется, в современном мире организованная преступность — это не столько феномен организованных преступных групп, занимающихся различными видами незаконной деятельности, сколько вопрос тех незаконных видов деятельности, которыми могут заниматься в том числе и отдельные лица. В случае задержания, ареста и изоляции этих отдельных лиц соответствующая деятельность продолжается, поскольку по-прежнему остаются незаконный рынок и создаваемые им стимулы.

Для решения связанных с транснациональной организованной преступностью проблем необходимо определить сущность и масштабы, в которых функционируют криминальные рынки. Предметные исследования, которые провели члены авторского коллектива в рамках обозначенной темы, представляют собой попытку оценить некоторые из этих потоков в Российской Федерации и через ее территорию.

Гипотеза проведенного силами авторского коллектива исследования была сформулирована следующим образом.

1. Отмечаемый в статистике уровень организованной преступности не соответствует ее фактическим тенденциям, характеризующимся усилением ее экспансии в сферу экономической, политической деятельности, в том числе деятельностью органов государственной власти, а также отчетливо выраженными транснациональными устремлениями. Причем не только в аспекте непосредственно преступной деятельности по организации и функционированию криминальных рынков, из которой извлекаются теневые доходы, но и отмывания, сокрытия и последующего использования доходов, полученных преступным путем.
2. На результаты реагирования на организованную преступность, отражающиеся в материалах расследования и рассмотренных судами уголовных дел о преступлениях, совершенных в составе организованных преступных формирований, все более значительное влияние оказывают изменения законодательства, структурные изменения в органах МВД России и Прокуратуре Российской Фе-

- дерации, а также изменения кадрового состава правоохранительных органов.
3. Следствием этого является все менее точное отражение данных об организованной преступности в уголовной статистике. Требуется специальное исследование данных обстоятельств. Особого внимания требует разработка комплексных мер по «подрыву рыночных сил», на которых строится незаконная торговля. Правоохранительная деятельность по ликвидации преступных групп сама по себе оказывается безрезультатной, поскольку задержанным участникам ОПФ немедленно находится замена. Борьба правоохранительных органов с организованными преступными формированиями не остановит организованную преступную деятельность, если не бороться с лежащими в основе их деятельности криминальными рынками.
 4. Поскольку прибыль является главным стимулом для преступников, координационная деятельность прокуратуры должна быть сконцентрирована на объединении усилий правоохранительных органов страны по изъятию теневых капиталов, повышению рисков для ОПФ и устранению стимулов, которые позволяют организованной преступности, не гнушаясь средствами, манипулировать невидимыми силами конкуренции.

§ 2. Конституционные и международно-правовые основы борьбы с криминальными рынками.

Положения международных правовых документов о взаимодействии государств в борьбе с ними

2.1. Конституционные и международно-правовые основы борьбы с криминальными рынками

Несмотря на многообразие трактовок определения «организованная преступность» в научной, учебной юридической литературе и нормативных правовых документах, ключевыми категориями в ее понимании являются «организованные преступные формирования» и «организованная преступная деятельность».

При этом принципиально важным для правильного понимания организованной преступности является то обстоятельство, что Организация Объединенных Наций изначально и последовательно ключевую роль в понимании этого явления отводит категории организованной преступной деятельности, что находит отражение в документах высокого уровня этой международной организации, из которых следует, что:

- а) организованная преступность — это деятельность объединений преступных лиц или группировок, объединившихся на экономической основе. Эти группировки очень напоминают банды периода феодализма, которые существовали в средневековой Европе. Экономические выгоды извлекаются ими путем предоставления незаконных услуг и товаров или путем предоставления законных услуг и товаров в незаконной форме;
- б) организованная преступность предполагает конспиративную преступную деятельность, в ходе которой с помощью иерархически построенных структур координируются планирование и осуществление незаконных деяний или достижение законных целей с помощью незаконных средств;
- в) организованные преступные группировки имеют тенденцию устанавливать частичную или полную монополию на предоставление незаконных товаров и услуг потребителям, поскольку таким образом гарантируется получение более высоких доходов;
- г) организованная преступность не ограничивается лишь осуществлением заведомо незаконной деятельности или предоставлением незаконных услуг. Она включает также такие изощренные виды деятельности, как отмывание денег через законные экономические структуры и манипуляции, осуществляемые с помощью электронных средств. Организованные преступные группировки проникают во многие доходные законные виды деятельности;
- д) организованные в группировки преступники используют в своей «работе» различные меры, которые могут быть изощренными и тонкими или, наоборот, грубыми, прямыми и открытыми. Они используются для установления монополии на предоставление незаконных товаров и услуг, для проникновения в законные виды деятельности для коррумпирования должностных лиц. Таким образом, когда участвующие в организованной преступной деятельности лица начинают заниматься законной коммерческой деятельностью, они обычно привносят в нее методы насилия и запугивания, которые применяются в незаконных видах деятельности¹.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Воздействие организованной преступной деятельности на общество в целом» на второй сессии Комиссии по предотвращению преступности и уголовному правосудию Экономического и социального совета ООН 13–23 апреля 1993 г. Цит. по: Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. С. 10.

Позднее ООН в Конвенции против транснациональной организованной преступности² формулирует определение понятия «транснациональная организованная преступность» путем перечисления признаков преступления, носящего транснациональный характер, таким образом, последовательно отводя ключевую роль в понимании организованной преступности категории организованной преступной деятельности:

- a) оно совершено более чем в одном государстве;
- b) оно совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве;
- c) оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность более чем в одном государстве; или
- d) оно совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве.

Тем не менее такая позиция для правильного ее понимания потребовала дополнительного разъяснения ООН, в соответствии с которым «согласно Конвенции под транснациональной организованной преступностью понимаются любые серьезные транснациональные преступления, совершаемые тремя или более лицами с целью получения материальной выгоды. Это понимание шире общераспространенного, согласно которому основное внимание уделяется, как правило, группе профессиональных преступников, созданной для многократного совершения различных преступлений»... «Такая концентрация внимания на группах в противовес конкретным преступлениям имеет глубокие последствия для понимания транснациональной организованной преступности и подхода к этому феномену. Сотрудники правоохра-

¹ Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Конвенцию 12.12.2000 (распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25.06.2004. Данную Конвенцию дополняют Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, принятые в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Протоколы 12.12.2000 (Распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп) и ратифицировала (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Протоколы вступили в силу для России 25.06.2004. В настоящее время Россия не подписала и не ратифицировала дополняющий данную Конвенцию Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, принятый в г. Нью-Йорке 31.05.2001 резолюцией 55/255 на 101-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

нительных органов склонны воспринимать транснациональную организованную преступность как группировки преступников, поскольку имеющийся в их распоряжении инструментарий — полномочия на арест и конфискацию — может быть применен только в отношении конкретных физических лиц. В то же время проблемы транснациональной организованной преступности часто порождаются иными факторами, чем те, которые связаны с людьми, причастными к конкретным действиям. Для решения этих проблем требуется инструментарий намного более широкий, чем те полномочия, которыми наделены сотрудники правоохранительных органов»... «В современном мире организованная преступность — это не столько феномен группы отдельных лиц, занимающихся различными видами незаконной деятельности, сколько вопрос группы незаконных видов деятельности, которыми практически занимаются определенные отдельные лица и группы»¹.

Таким образом, существует понимание мировым сообществом в лице Организации Объединенных Наций организованной преступности как осуществления незаконной деятельности в рамках криминальных рынков и понимание борьбы с организованной преступностью как борьбы именно с криминальными рынками.

Формируемая в России система правового регулирования борьбы с организованной преступностью должна базироваться на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, в соответствии с положением, закрепленным в ее ч. 1 ст. 15, имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации². Порядок применения конституционных норм при осуществлении правосудия конкретизируется в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»³.

Включение Конституции Российской Федерации в систему правового регулирования борьбы с организованной преступностью обусловлено содержанием в ней широкого круга положений, которые необходимо

¹ Доклад Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОКД) от 3.06.2010 «Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности» // URL: <http://www.unis.unvienna.org>. (дата обращения — 15.11.2010).

² См.: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения — 11.03.2014).

³ СПС «КонсультантПлюс».

учитывать при организации и осуществлении борьбы с преступностью вообще и с организованной преступностью в частности.

Выделяются по крайней мере две группы таких положений. Первую группу составляют положения, посвященные организации деятельности, определению и разграничению предметов ведения, полномочий и компетенции органов государственной власти, правоохранительных органов и должностных лиц, включенных в борьбу с преступностью, судов, а также положения о порядке и приоритете действия на территории Российской Федерации международных договоров и законов. Вторая группа положений – это положения, имеющие непосредственное уголовно-правовое значение. Обе группы положений исследуются в контексте борьбы с организованной преступностью, организация и осуществление которой имеет особенности и отличия от организации и осуществления борьбы с преступностью в целом.

В ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации говорится о том, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Так, в соответствии с п. «О» ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся «судопроизводство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; ...». В соответствии с п. «б», «к» и «л» ст. 72 в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон», а также «административное, административно-процессуальное, ... законодательство» и «кадры судебных и правоохранительных органов; ...».

В соответствии с ч. 1 ст. 76 «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации», а в соответствии с ч. 2 ст. 76 «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

Статья 15 провозглашает высшую юридическую силу и прямое действие Конституции Российской Федерации, объявляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные до-

говору Российской Федерации составной частью ее правовой системы и закрепляет приоритет действия международных договоров Российской Федерации над национальным законодательством на своей территории.

Конституция Российской Федерации возлагает целый ряд полномочий в сфере борьбы с преступностью на Президента Российской Федерации, к числу наиболее значимых из которых в контексте борьбы с организованной преступностью относится закрепленное в ст. 90 полномочие издавать обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Значимость этого полномочия обусловлена тем обстоятельством, что иные «подзаконные» акты занимают значительное место в системе правового регулирования борьбы с организованной преступностью и именно с издания таких актов началось формирование современной системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью в России.

В соответствии с п. «б» ст. 86 Президент Российской Федерации обладает полномочием вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации. Данное полномочие также наиболее актуально для организации и осуществления борьбы с организованной преступностью, международно-правовое регулирование которой носит развернутый характер.

В соответствии с п. «ж» ст. 83 Президент Российской Федерации «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом».

Статья 83 закрепляет также иные полномочия Президента Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью. Так, п. «е» данной нормы содержит положение о том, что Президент Российской Федерации «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, назначает судей других федеральных судов», а в соответствии с п. «с-1» Президент Российской Федерации «представляет Совету Федерации кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров».

Еще одним полномочием Президента Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью является закрепленное в п. «в» ст. 89 полномочие по осуществлению помилования.

Существующее в Федеральном Собрании Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между Советом Федерации и Государственной Думой, в том числе касающееся вопросов борьбы с преступностью, закреплено в ст. 102 и 103.

Так, в соответствии с пп. «ж» и «з» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации относятся «назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации», а также «назначение на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации». А в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 103 к ведению Государственной Думы относится «объявление амнистии».

Кроме того, в соответствии с п. «г» ст. 106 обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам в том числе «ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации».

В ч. 3 ст. 101 закреплено важное положение о том, что «Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания».

Наряду с парламентскими слушаниями комитеты и комиссии Совета Федерации и Государственной Думы по направлениям деятельности регулярно проводят научно-практические форумы, на которых с участием ученых и практических работников рассматриваются наиболее актуальные проблемы, в том числе неоднократно рассматривалась проблема борьбы с организованной преступностью. Сформулированные по итогам парламентских слушаний и научно-практических форумов выводы и предложения непосредственно реализуются в законотворческой деятельности¹.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью закреплены в ст. 114 Конституции Российской Федера-

¹ Только за последние без малого пять лет те или иные аспекты организованной преступности и борьбы с ней рассматривались на парламентских слушаниях Совета Федерации «О законодательном обеспечении реализации Национального плана по противодействию коррупции» 17 октября 2008 г., «О состоянии и проблемах законодательного обеспечения государственной системы профилактики правонарушений» 14 апреля 2011 г., парламентских слушаниях Государственной Думы «Законодательное обеспечение борьбы с организованной преступностью как внутренней и внешней угрозой национальной безопасности» 30 октября 2008 г., а также организованных профильным комитетом Государственной Думы международном научно-практическом семинаре «Организованная преступность и экономика страны» 25 сентября 2008 г., международном научно-практическом семинаре «Национальная безопасность. Социальный аспект» 24 сентября 2009 г., круглом столе «Противодействие организованной преступности: законодательные и практические аспекты» 5 марта 2013 г. и некоторых других.

ции, п. «е» ч. 1 которой гласит, что Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

В этом конституционном положении обращает на себя внимание используемая применительно к воздействию на преступность конституционная терминология и применяемый в связи с этим термин «борьба», который в настоящее время практически полностью исключен из практики законотворческой деятельности и заменен термином «противодействие».

Продолжающаяся по этому поводу в течение длительного времени дискуссия, история и аргументация которой подробно описаны в литературе, никогда не являлась «спором о терминах», а всегда относилась к содержательной стороне обсуждаемой проблемы¹.

Следует отметить, что в обладающей высшей юридической силой Конституции Российской Федерации используется термин «борьба с преступностью», что отражает наступательный подход к организации соответствующего воздействия, которые соответствуют этому термину. Аналогичная позиция отражается также и в международных договорах Российской Федерации.

В криминологическом понимании борьба с преступностью «это — активное столкновение общества и преступности, особенно организованной, в целях обеспечения господства закона и охраняемых им интересов, ценностей, норм поведения. Это — целенаправленная наступательная деятельность общества на причины, условия преступности и ее саму». При этом «борьба с преступностью рассматривается как сложная системная деятельность, включающая три подсистемы: общую организацию борьбы с преступностью, предупреждение преступности и правоохранительную деятельность, которые могут дать положительный эффект только при их системном применении»².

Поэтому опасность подмены конституционного термина «борьба» термином «противодействие», содержание которого не позволяет эффективно воздействовать на организованную преступность, заключается в том, что исходом такого воздействия на организованную преступность станет ее победа над обществом, «что происходило в России конца XX — начала XXI века. И не случайно в данный период слово “борьба” стало заменяться “противодействием”»³.

¹ См.: Карпец И. И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992.; Долгова А. И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011.

² Долгова А. И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011. С. 382–385.

³ Там же. С. 383.

В ч. 1 ст. 118 указано, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом», а в соответствии с ч. 3 этой же нормы «создание чрезвычайных судов не допускается». Статья 123 содержит положения о том, что разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании, а также заочное разбирательство уголовных дел допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон и в предусмотренных федеральным законом случаях — с участием присяжных заседателей.

Представляется, что в аспекте борьбы с организованной преступностью и криминальными рынками данное конституционное положение имеет более широкое значение и выходит за рамки только судебной стадии уголовного судопроизводства. Очевидно, что для эффективной борьбы с организованной преступностью и криминальными рынками требуется специализированное законодательство. Когда же такое законодательство отсутствует, а традиционные уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, оперативно-розыскные и иные средства оказываются не продуктивными, может возникнуть необходимость в применении чрезвычайных мер в борьбе с организованной преступностью, которые вводились, например, Указом Президента Российской Федерации от 14.06.1994 № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности»¹.

В соответствии с пп. «а» и «г» ч. 2 ст. 125 «Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации».

Кроме того, в соответствии с ч. 4 этой же статьи «Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, приме-

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 804. Данный Указ утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 14.06.1997 № 593 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 25. Ст. 2898.

ненного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». А в соответствии с ч. 5 «Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации».

В аспекте борьбы с организованной преступностью наиболее актуально положение ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. При этом значительная часть таких проверок проводится по вопросам оперативно-розыскной деятельности¹.

Важное значение имеют конституционные положения об организации деятельности судов.

В соответствии со ст. 126 «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Согласно ст. 128 судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Важную роль в формировании современной системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью и криминальными рынками играет закрепленное в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации положение, в соответствии с которым «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной

¹ См.: Жук О.Д. Оперативно-розыскное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ. С определениями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам оперативно-розыскной деятельности. М., 2010.

Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

Важно конституционное закрепление полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры Российской Федерации, одного из ключевых участников борьбы с организованной преступностью и криминальными рынками.

Здесь наиболее значимо то, что в соответствии со ст. 129 прокуроры субъектов Российской Федерации остаются единственными из всех руководителей этого уровня, чье назначение на эту должность происходит по согласованию с субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем теперь в соответствии с ч. 4 данной статьи Президент Российской Федерации своим личным волеизъявлением может назначить специализированного прокурора, который обозначен как иной прокурор, для решения какой-либо спорной правовой ситуации, а затем также своим личным волеизъявлением освободить его от этой должности, что также может быть актуально для организации и осуществления борьбы с организованной преступностью.

В отличие от судов, чьи полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются федеральным конституционным законом, полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Вторую группу конституционных положений, которые необходимо учитывать при организации и осуществлении борьбы с преступностью вообще и с организованной преступностью и криминальными рынками в частности, составляют положения, имеющие непосредственное уголовно-правовое значение.

К числу наиболее общих положений данной группы относятся положения, касающиеся гарантий прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с ч. 1 ст. 17 эти права и свободы в Российской Федерации признаются и гарантируются «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». В соответствии с ч. 2 этой статьи они «неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», а в соответствии со ст. 18 «являются непосредственно действующими».

В соответствии с ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 в Российской Федерации каждому гарантируется государственная и судебная защита его прав и свобод. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 45 каждому предоставлено право самостоятельно «защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

В то же время Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Так, в ч. 3 ст. 17 указано, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», а в соответствии с ч. 3 ст. 55 «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Отдельные ограничения прав и свобод могут также устанавливаться на основании ч. 1 ст. 56, «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом ... с указанием пределов и срока их действия».

В число наиболее общих положений входит также закрепленное в ч. 2 ст. 63 положение, касающееся выдачи, в соответствии с которым «в Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации».

К более конкретным положениям, имеющим непосредственное уголовно-правовое значение, следует прежде всего отнести отдельные положения главы 1 «Основы конституционного строя», на основании которых необходимо организовывать борьбу с организованной преступностью и криминальными рынками.

Принимая во внимание, что организованная преступность всегда связана с незаконным получением имущественной или иной материальной выгоды, к ним следует отнести положение, закрепленное в ч. 2 ст. 8 о том, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

В аспекте борьбы с современными формами терроризма и экстремизма, которые совершаются в подавляющем большинстве случаев на организованной основе, значимым является положение ч. 4 ст. 3 о том, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону», а также положение ч. 5 ст. 13, в соответствии с которым «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное

изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Широкий круг более конкретных положений, имеющих непосредственное уголовно-правовое значение, содержится в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» и включает следующие из них: «все равны перед законом и судом» (ч. 1 ст. 19); «смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей» (ч. 2 ст. 20); «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» (ч. 2 ст. 21); «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов» (ч. 2 ст. 22); «каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения» (ч. 2 ст. 23); «никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения» (ст. 25); «принудительный труд запрещен» (ч. 2 ст. 37); «никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом»; «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 1, 2 ст. 47); «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно»; «каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения» (ч. 1, 2 ст. 48); «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда»; «обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность»; «неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого» (ч. 1–3 ст. 49); «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление»; «при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона»; «каж-

дый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания» (ч. 1–3 ст. 50); «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом» (ч. 1 ст. 51); «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба» (ст. 52); «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет»; «никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон» (ч. 1, 2 ст. 54).

Как отмечалось выше, в ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации закреплены положения о том, что, во-первых, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», и, во-вторых, о приоритете действия общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации над ее национальным законодательством: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Порядок реализации этих положений конкретизирован в Федеральном законе от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», а также в Постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» и от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹.

Общепризнанные принципы и нормы международного права в международно-правовых документах не выделяются и исчерпывающе не перечисляются.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъяснено, что «под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые

¹ СПС «КонсультантПлюс».

и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав и свобод человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений¹.

Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» указал: «Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах) ... являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы...»¹.

Международный договор Российской Федерации в ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» определен следующим образом: «Международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее — иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

В соответствии со ст. 3 этого же Федерального закона все международные договоры разделены на три вида: межгосударственные договоры (договоры, заключаемые с иностранными государствами, международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации); межправительственные договоры (договоры, заключаемые от имени Правительства Российской Федерации); договоры межведомственного характера (договоры, заключаемые от имени

¹ СПС «КонсультантПлюс».

федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций).

Для обеспечения взаимодействия государств и их компетентных органов в борьбе с организованной преступностью характерно заключение международных договоров всех трех видов.

Международные договоры действуют только после вступления их в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». При этом ключевое значение придается обязательности их официального опубликования.

В п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъяснено, что «исходя из смысла частей 3 и 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 3 статьи 5 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” судами непосредственно могут применяться вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в Собрании законодательства Российской Федерации или в Бюллетене международных договоров в порядке, установленном статьей 30 указанного Федерального закона. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов».

Согласие на обязательность для Российской Федерации одних международных договоров принимается в форме издания внутригосударственного акта для применения (как правило, это межгосударственные договоры и согласие на их обязательность принимается в форме федерального закона об их ратификации или присоединении к ним), а согласие на обязательность других не требует издания внутригосударственного акта. Данное обстоятельство имеет решающее значение для правильного определения приоритета их действия относительно законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных актов.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъясняет, что «правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Фе-

дерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции Российской Федерации)».

Правовая основа борьбы с организованной преступностью включает как федеральные законы Российской Федерации, так и подзаконные нормативные правовые акты, поэтому данное разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации должно учитываться в полном объеме.

В системе правового регулирования борьбы с организованной преступностью большое место занимают федеральные законы Российской Федерации, и, прежде всего Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. В связи с этим представляется важным правильное определение приоритета норм международных договоров относительно этих федеральных законов, которое имеет свою специфику.

Что касается приоритета положений международных договоров относительно норм УК РФ, то необходимо иметь в виду то, что, во-первых, положения международных договоров имеют приоритет только относительно норм Общей части УК РФ. Во-вторых, положения международных договоров не могут применяться вместо норм Общей части УК РФ непосредственно. В этом случае норма Общей части УК РФ должна быть приведена в соответствие с положением международного договора, после чего применяется норма Общей части УК РФ.

Относительно норм Особенной части УК РФ Пленум Верховного Суда Российской Федерации высказался в п. 6 Постановления от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» следующим образом: «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.). Исходя из ст. 54 и п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, а также ст. 8 УК РФ уголовной ответственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершив-

шее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ. В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма УК РФ прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации (например, ст. 355 и 356 УК РФ)».

Кроме того, в п. 5 этого же Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации разъяснено также, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении ... уголовных ... дел, в частности: ... при рассмотрении ... уголовных дел, если международным договором Российской Федерации регулируются отношения, в том числе отношения с иностранными лицами, ставшие предметом судебного рассмотрения (например, ... ходатайств об исполнении решений иностранных судов, жалоб на решения о выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства) ...».

Что касается Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то в его ч. 3 ст. 1 прямо указано, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Кодексом, то применяются правила международного договора».

По этому поводу в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» указано, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении ... уголовных ... дел, в частности: ... при рассмотрении ... уголовных дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем ... уголовно-процессуальным законом Российской Федерации...». При этом «согласие на обязательность международного договора для Российской Федерации должно быть выражено в форме федерального закона, если указанным договором установлены иные правила, чем Федеральным законом (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, п. 1 и 2 ст. 5, ст. 14, подп. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации, ч. 2 ст. 1 ГПК РФ, ч. 3 ст. 1 УПК РФ)».

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» также отметил, что «суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации».

В этом же постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации содержится также важное разъяснение о том, что при этом «наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора».

Здесь имеется в виду, что применяя тот или иной международный договор, всегда необходимо учитывать, с какими заявлениями или оговорками он был подписан, ратифицирован, утвержден или принят Российской Федерацией. От этого зависит то, в каком объеме он действует на территории России. Одновременно также важно учитывать, что другие государства могут подписать, ратифицировать, утвердить или принять этот же международный договор с иными заявлениями или оговорками и поэтому на их территории он будет действовать в ином объеме.

2.2. Положения международных правовых документов о взаимодействии государств в борьбе с организованной преступностью

В ходе организации борьбы с преступностью всегда необходимо учитывать положения международно-правовых документов, посвященных этой проблеме. Это требование вытекает из уже рассмотренного выше конституционного положения о признании общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы и приоритете их действия над национальным законодательством (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Аналогичное положение содержится в ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Организация Объединенных Наций постоянно подчеркивает необходимость ведения борьбы с наиболее опасными проявлениями пре-

ступности, в том числе в ее организованных формах, на основе системы универсального международного, регионального подходов и усилий конкретных государств. В своих документах она последовательно придерживается позиции о взаимосвязи организованной преступности с другими наиболее опасными проявлениями преступности.

Так, в аспекте предотвращения терроризма и борьбы с ним ООН в Резолюции Генеральной Ассамблеи 60/288 призвала государства рассмотреть вопрос о безотлагательном присоединении к Конвенции против транснациональной организованной преступности и к трем дополняющим протоколам к ней¹. В свою очередь, в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности значительное внимание уделено борьбе с коррупцией, которая рассматривается в качестве эффективного средства борьбы с организованной преступностью².

Региональные и субрегиональные международные организации, осуществляющие те или иные функции международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, в своих документах следуют подходу Организации Объединенных Наций. Россия выступает государством-участником, государством-членом таких наиболее влиятельных международных организаций, как Совет Европы (СЕ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Организация Черноморского экономического сообщества (ЧЭС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Отличительной особенностью регионального и субрегионального международного сотрудничества государств в борьбе с организованной преступностью является то обстоятельство, что такое сотрудничество, как правило, в той или иной форме, указывается в уставных документах этих организаций в качестве одной из основных целей их создания или одного из основных направлений сотрудничества³.

¹ В настоящее время Россия не подписала и не ратифицировала один из трех протоколов – Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятый в г. Нью-Йорке 31.05.2001 Резолюцией 55/255 на 101-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

² Официальный сайт ООН: <http://www.un.org//russian/> (дата обращения – 02.03.2014).

³ Исключением являются уставные документы Совета Европы (СЕ), так как в период создания этой международной организации проблема организованной преступности не являлась актуальной.

В соответствии со ст. 1 Устава Совета Европы¹ (п. «с») «участие государств-членов в работе Совета Европы не должно отрицательно влиять на их вклад в деятельность Организации Объединенных Наций и других международных организаций и союзов, в которых они состоят».

Европейские Конвенции и Конвенции Совета Европы так или иначе затрагивают проблему взаимодействия государств в борьбе с организованной преступностью. Россия участвует не во всех таких Конвенциях, а ряд таких Конвенций не ратифицированы Российской Федерацией.

Хартия Европейской безопасности, принятая Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)², относит организованную преступность, наряду с международным терроризмом, насильственным экстремизмом и оборотом наркотиков, к новым вызовам и содержит обязательства государств-участников более активно и тесно сотрудничать друг с другом в противодействии этим вызовам.

В качестве инструментария такой деятельности Хартия предусматривает подготовку полицейских кадров с целью освоения новых, современных форм полицейской работы, таких как взаимодействие с населением на местном уровне, борьба с распространением наркотиков, коррупцией и терроризмом. Также содержится обязательство поощрять оснащение полицейских служб, сотрудники которых осваивают новые формы работы, соответствующим современным оборудованием.

В Декларации «О создании Шанхайской организации сотрудничества»³ отмечается, что ШОС «придает приоритетное значение региональной безопасности и предпринимает все необходимые усилия для ее обеспечения» и предусматривает разработку соответствующих многосторонних документов о сотрудничестве в пресечении незаконного оборота оружия и наркотиков, незаконной миграции и других видов преступной деятельности.

В ст. 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества⁴ в качестве одной из основных целей и задач ШОС обозначено «совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия,

¹ Принят в г. Лондоне 05.05.1949. Устав вступил в силу 03.08.1949. Россия присоединилась к Уставу 28.02.1996 (Федеральный закон от 23.02.1996 № 19-ФЗ). Устав вступил в силу для России 28.02.1996 / Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1390.

² Принята в г. Стамбуле 19.11.1999 / СПС «КонсультантПлюс».

³ Принята в г. Шанхае 15.06.2001 / Дипломатический вестник. 2001. № 7. С. 27–29.

⁴ Принята в г. Санкт-Петербурге 07.06.2002. Хартия вступила в силу 19.09.2003. Россия ратифицировала Хартию (Федеральный закон от 06.06.2003 № 66-ФЗ). Хартия вступила в силу для России 19.09.2003 / Собрание законодательства РФ. 2006. № 43. Ст. 4417.

другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией». В ст. 3 в качестве одного из основных направлений сотрудничества в рамках ШОС названы «выработка и реализация мероприятий по совместному противодействию терроризму, сепаратизму и экстремизму, незаконному обороту наркотиков и оружия, другим видам транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграции».

Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (АСЕАН)¹ предполагает тесное сотрудничество по широкому кругу вопросов, перечень которых конкретно не определяется, а в ст. 12 указывается, что «Высокие Договаривающиеся Стороны в рамках своих усилий по достижению регионального процветания и безопасности стремятся сотрудничать во всех сферах для развития региональной устойчивости, основанной на принципах уверенности в своих силах, опоры на собственные силы, взаимного уважения, солидарности и сотрудничества, что создаст основу для сильного и жизнеспособного сообщества государств Юго-Восточной Азии».

В Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)² в ст. 2 «Цели и задачи» указывается, что «ЕврАзЭС создается для эффективного продвижения процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, определенных в вышеназванных Соглашениях о Таможенном союзе, Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях и Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, в соответствии с намеченными в указанных документах этапами».

Устав Организации Черноморского экономического сотрудничества³ в ст. 4 предусматривает сотрудничество государств-участников ЧЭС, в том числе в таких областях, как борьба с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, оружия и радиоактивных материалов, всеми актами терроризма и незаконной миграцией.

¹ Подписан в г. Денпасаре 24.02.1976. Договор вступил в силу 21.06.1976. Россия присоединилась к Договору 29.11.2004 с заявлением (Федеральный закон от 26.07.2004 № 76-ФЗ). Договор вступил в силу для России 29.11.2004 / Собрание законодательства РФ. 2012. № 43. Ст. 5791.

² Подписан в г. Астане 10.10.2000. Договор вступил в силу 30.05.2001. Россия ратифицировала Договор (Федеральный закон от 22.05.2001 № 56-ФЗ). Договор вступил в силу для России 30.05.2001 / Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

³ Принят в г. Ялте 05.06.1998. Устав вступил в силу 01.05.1999. Россия ратифицировала Устав (Федеральный закон от 06.01.1999 № 12-ФЗ). Устав вступил в силу для России 01.05.1999 / Собрание законодательства РФ. 2002. № 13. Ст. 1181.

Содружество Независимых Государств (СНГ) характеризуется наиболее тесными взаимосвязями между государствами-участниками. В соответствии со ст. 4 Устава¹ к сфере совместной деятельности его членов относится, в частности, борьба с организованной преступностью.

В ст. 8 Устава Организация Договора о коллективной безопасности² об основных направлениях деятельности этой международной организации содержится положение о том, что государства-члены координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов.

Особое внимание в документах ООН, региональных и субрегиональных международных организаций, посвященных взаимодействию государств в борьбе с преступностью в целом и в ее организованных формах в частности, уделено процедуре выдачи преступников, которая рассматривается в качестве одного из основных и наиболее эффективных инструментов борьбы с преступностью.

Не все международно-правовые документы, принимаемые в рамках универсального (ООН), а также регионального и субрегионального международного сотрудничества, требуют их ратификации государствами-участниками. Однако данное обстоятельство не исключает обязанности государств-участников считаться с содержащимися в них положениями. Все такие документы свидетельствуют о стремлении государств к сотрудничеству в борьбе с организованной преступностью.

В ст. 15 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» предусмотрено, в каких именно случаях международные договоры подлежат ратификации. Для правильного исполнения таких договоров всегда следует обращаться к федеральным законам об их ратификации, в которых могут содержаться заявления и оговорки, сделанные при их ратификации. Как уже отмечалось выше, от этого зависит то, в каком объеме действует тот или иной международный договор на территории Российской Федерации. Другие государства при ратификации могут сделать иные заявления и оговорки, и поэтому на их территории этот международный договор может действовать в ином объеме.

¹ Принят в г. Минске 22.01.1993. Россия ратифицировала Устав (Постановление Верховного Совета РФ от 15.04.1993 № 4799–1). Устав вступил в силу для России 20.07.1993 / Бюллетень международных договоров. 1994. № 1.

² Принят в г. Кишиневе 07.10.2002. Устав вступил в силу 18.09.2003. Россия ратифицировала Устав (Федеральный закон от 26.05.2003 № 56-ФЗ). Устав вступил в силу для России 18.09.2003 / Собрание законодательства РФ. 2004. № 3. Ст. 163.

В аспекте борьбы с организованной преступностью значимым также является участие Российской Федерации в таких международных межправительственных организациях, как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)¹ и Группа государств против коррупции (ГРЕКО)².

Так, например, в число основных направлений деятельности государств-членов в рамках ФАТФ входят, в частности, выработка собственных стандартов в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма — в форме рекомендаций и пояснительных записок к ним, а в отношении государств, не желающих соответствовать глобальным стандартам, включение в список несотрудничающих юрисдикций и стран с определенными негативными последствиями для их финансовой системы.

Основополагающими документами ФАТФ являются Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денежных средств, которые применяются также в борьбе с финансированием терроризма и которые дополняют комментарии к Сорока рекомендациям.

Рекомендации устанавливают минимальные стандарты деятельности для стран с различными правовыми и финансовыми системами и охватывают все меры, которые национальные системы должны применять в своих системах уголовного правосудия и регулирования, превентивные меры, которые следует принять финансовым учреждениям и другим соответствующим предприятиям и профессионалам, а также международное сотрудничество³.

Статус члена ФАТФ позволяет России, в частности, участвовать в разработке стандартов борьбы с легализацией преступных доходов, оценке соблюдения этих стандартов другими странами, а также оказывать помощь в создании подразделений финансовой разведки в государствах Содружества Независимых Государств и других государствах⁴.

Российская Федерация имеет также политические обязательства в сфере борьбы с организованной преступностью, обусловленные ее участием в целом ряде международных форумов, которые не являются

¹ Россия является государством — членом ФАТФ с 2003 года.

² Россия стала 33-м государством — участником ГРЕКО, ратифицировав 08.07.2006 Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

³ Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом / Под ред. А. И. Долговой, В. В. Милинчук. М., 2007. С. 422.

⁴ Подробно правовая база борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, а также деятельность ФАТФ освещена: Жубрин Р. В. Противодействие легализации преступных доходов (зарубежный и российский опыт): монография. М., 2010.

международными организациями, так как они не основаны на международном договоре, не имеют формально определенных критериев приема, устава и постоянного секретариата и решения которых носят характер политических обязательств государств-участников¹.

Взаимодействие Российской Федерации в борьбе с организованной преступностью осуществляется в рамках таких международных форумов, как Группа восьми (G-8)² и Совет Россия – НАТО³.

При этом наиболее плодотворной является деятельность такого международного форума, как Группа восьми (G-8), в рамках которого созданы и функционируют рабочие, экспертные и целевые группы по определенным направлениям деятельности. Одной из таких групп является Римская/Лионская группа⁴, занимающаяся проблемами борьбы с организованной преступностью и терроризмом.

Группа восьми регулярно уделяет внимание проблеме борьбы с организованной преступностью на своих саммитах, что находит отражение в принимаемых этими саммитами документах. Одним из наиболее фундаментальных документов этого международного форума являются подготовленные Римской/Лионской группой 40 рекомендаций группы старших экспертов восьмерки, направленные на повышение эффективности борьбы с международной организованной преступностью.

¹ В настоящее время Российская Федерация является государством-участником таких наиболее влиятельных международных форумов, как Группа восьми (G-8), Группа двадцати (G-20), Совет Россия – НАТО, РИК (Россия, Индия, Китай), БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай).

² Группа восьми (G-8) – международный форум лидеров ведущих промышленно развитых стран, участниками которого являются Великобритания, Германия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Япония, а также представлен и полноформатно участвует Европейский Союз (ЕС). Решения восьмерки не имеют обязательной силы. Как правило, речь идет о фиксации намерения сторон придерживаться согласованной линии или о рекомендациях другим участникам международной жизни применять определенные подходы в решении тех или иных вопросов. Россия принята в восьмерку на саммите в г. Денвере в 1997 г.

³ Совет Россия – НАТО (СРН) представляет собой механизм для консультаций, сотрудничества, принятия совместных решений и совместных действий, в рамках которого Россия и все страны – члены НАТО сотрудничают как равные партнеры по широкому кругу вопросов безопасности, представляющих взаимный интерес. Совет Россия – НАТО учрежден на Римской встрече в верхах Россия – НАТО 28.05.2002.

⁴ Римская/Лионская группа – подразделение экспертов Группы восьми по обмену правовым опытом, выявлению лучшей практики, выработке соответствующих рекомендаций государствам-участникам и другим членам мирового сообщества по борьбе с терроризмом и организованной преступностью. В Римскую/Лионскую группу, помимо стран Группы восьми, входят также Австралия, Испания и Швейцария.

Совет Россия – НАТО заменил Совместный постоянный Совет Россия – НАТО, но сохранил преемственность, в частности, в определении областей консультаций и сотрудничества, представляющих взаимный интерес, с основополагающим актом о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора¹, на основании которого он действовал и в разделе III которого в качестве одной из таких областей была указана «борьба с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков», а сам перечень областей консультаций и сотрудничества являлся открытым, и в связи с этим отмечалось, что «по взаимному согласию могут быть добавлены другие области».

В Декларации глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО «Отношения Россия – НАТО: Новое качество»² указано, что «Россия и государства – члены НАТО будут продолжать активизировать сотрудничество, в частности, в области борьбы против терроризма и в качестве первоначальных шагов в этой области... укреплять сотрудничество на основе многопланового подхода, включая совместные оценки угрозы терроризма для безопасности в Евроатлантическом регионе, сфокусированные на конкретных угрозах, например, вооруженным силам России и НАТО, гражданской авиации или объектам инфраструктуры, имеющим критически важное значение; в качестве первого шага провести совместную оценку террористической угрозы миротворческим силам России, НАТО и государств-партнеров на Балканах».

В области противодействия новым вызовам и угрозам, к которым ООН относит, в частности, организованную преступность, предполагается изучить возможности такого противодействия для безопасности в Евроатлантическом регионе в рамках деятельности Комитета НАТО по вызовам современному обществу... А в области сотрудничества между военными и в сфере военных реформ «изучить возможность создания интегрированного центра военной подготовки Россия – НАТО для миссий по противодействию вызовам XXI века».

Таким образом, международно-правовое сотрудничество Российской Федерации в борьбе с преступностью в целом и с организованной преступностью в частности носит развернутый характер. Принимаемые в рамках этого сотрудничества международно-правовые документы также чрезвычайно многообразны: они носят многосторонний либо двусторонний характер, принимаются в рамках международных организаций и форумов либо заключаются непосредственно между госу-

¹ Подписан в г. Париже 27.05.1997 / Дипломатический вестник. 1997. № 6. С. 4–10.

² Принята в г. Риме 28.05.2002 / Дипломатический вестник. 2002. № 6. С. 53–55.

дарствами. Наибольший интерес представляют именно международно-правовые документы, посвященные взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью, принятые в рамках международных организаций и форумов, исходя из того обстоятельства, что такие международно-правовые документы охватывают большое число государств-участников и поэтому они наиболее значимы для эффективной борьбы с организованной преступностью.

Такие международно-правовые документы, в свою очередь, представляют возможным классифицировать по кругу решаемых в них вопросов на следующие три группы.

Первую группу составляют международно-правовые документы, посвященные взаимодействию государств в борьбе с преступностью в целом. К ним, в частности, относятся ратифицированные Российской Федерацией Европейская конвенция о выдаче¹ и два дополнительных протокола к ней, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам² и два дополнительных протокола к ней, Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам³, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам⁴.

Российская Федерация участвует не во всех таких Конвенциях.

Так, например, Россия не участвует в Европейской конвенции о международной действительности судебных решений по уголовным делам⁵, Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений⁶ и некоторых других.

¹ Вступила в силу 18.04.1960. Россия подписала Конвенцию 07.11.1996 с оговорками и заявлениями (Распоряжение Президента РФ от 03.09.1996 № 458-рп), ратифицировала с оговорками и заявлениями (Федеральный закон от 25.10.1999 № 190-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 09.03.2000 / Собрание законодательства РФ. 2000. № 23. Ст. 2348.

² Вступила в силу 12.06.1962. Россия подписала Конвенцию 07.11.1996 с оговорками (Распоряжение Президента РФ от 03.09.1996 № 458-рп), ратифицировала с оговорками и заявлениями (Федеральный закон от 25.10.1999 № 193-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 09.03.2000 / Собрание законодательства РФ. 2000. № 23. Ст. 2349.

³ Вступила в силу 30.03.1978. Россия подписала Конвенцию 11.12.2000 (Распоряжение Президента РФ от 23.03.2000 № 84-рп), ратифицировала с оговорками и заявлениями (Федеральный закон от 30.10.2007 № 237-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 27.09.2008 / Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 724.

⁴ Вступила в силу 19.05.1994. Россия ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 04.08.1994 № 16-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 10.12.1994 / Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

⁵ Конвенция вступила в силу 26.07.1974. Россия не участвует.

⁶ Конвенция вступила в силу 01.02.1988. Россия не участвует.

Вторая группа включает международно-правовые документы, посвященные взаимодействию государств в борьбе с наиболее общественно опасными видами преступности, взаимосвязанными с организованной преступностью.

В данную группу международно-правовых документов входит обширный перечень международных правовых актов о взаимодействии государств в борьбе с коррупцией, терроризмом, экстремизмом и т.п.¹

Последнюю, третью группу международно-правовых документов составляют международно-правовые документы, непосредственно посвященные взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью.

Именно международно-правовые документы последней, третьей группы представляют особый интерес ввиду своей специализации на взаимодействии государств именно в борьбе с организованной преступностью и поэтому должны стать предметом подробного исследования.

История практического осознания мировым сообществом в лице Организации Объединенных Наций транснациональной организованной преступности подробно исследована проф. В. В. Лунеевым, в частности, в его монографии «Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции», где он отмечает, что это осознание было достаточно медленным и называет основные этапы деятельности ООН по борьбе с ней.

Первое обращение к этой проблеме имело место на Пятом конгрессе ООН², где было признано, что преступность в форме международного бизнеса представляет собой более серьезную угрозу, чем традиционные формы преступного поведения. Впоследствии к этой проблеме обращался Шестой конгресс³ при рассмотрении вопроса о правонарушениях и правонарушителях, оказавшихся вне досягаемости закона, и Седьмой конгресс⁴, на котором подчеркивалось, что организованная преступность, используя лазейки в законодательстве различных стран, в значительной мере остается безнаказанной и ее дестабилизирующее воздействие станет усиливаться, если не будут приняты конкретные конструктивные меры.

Восьмой конгресс ООН⁵ принял резолюцию «Предупреждение организованной преступности и борьба с ней» и приложение под назва-

¹ См.: Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом / Под ред. А. И. Долговой, В. В. Милинчук. М., 2007.

² Состоялся в г. Женеве в 1975 г.

³ Состоялся в г. Каракасе в 1980 г.

⁴ Состоялся в г. Милане в 1985 г.

⁵ Состоялся в г. Гаване в 1990 г.

нием «Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней». Эти документы были поддержаны Генеральной Ассамблеей в резолюции 45/123 о международном сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью, их положения развивались и уточнялись на совещании экспертов ООН и Интерпола о стратегиях борьбы с транснациональной преступностью¹, международном семинаре о характере, масштабах и последствиях организованной преступности² и международной конференции «Мафия, что делать?»³

Всемирная конференция на уровне министров по организованной транснациональной преступности⁴ отметила и обосновала «десять угроз», которые несет транснациональная организованная преступность суверенитету государств, обществу, отдельным лицам, национальной стабильности и государственному контролю, демократическим ценностям и общественным институтам, национальной экономике, финансовым учреждениям, демократизации и приватизации, развитию, глобальным режимам и кодексам поведения.

На конференции были приняты Неапольская политическая декларация, в которой была выражена решимость защищать страны от организованной преступности во всех ее формах путем строгих, наиболее эффективных законодательных мер и оперативных средств, и Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности, содержащий меры, которые должны приниматься государствами с целью противодействия организованной транснациональной преступности, одобренные Генеральной Ассамблеей в резолюции 49/159, призвавшей государства в безотлагательном порядке претворять их в жизнь.

На Девятом конгрессе ООН⁵ одной из обсуждавшихся тем была тема «Меры борьбы с национальной и транснациональной экономической и организованной преступностью». Конгресс принял решения, в том числе о результатах обсуждения проекта конвенции о борьбе с транснациональной организованной преступностью, а также о регулировании оборота огнестрельного оружия, что имеет большое значение в предупреждении незаконного оборота оружия, совершаемого организованными формированиями.

¹ Состоялось в г. Смолениче в мае 1991 г.

² Состоялся в г. Суздале в октябре 1991 г.

³ Состоялась в г. Палермо в декабре 1992 г.

⁴ Состоялась в г. Неаполе в ноябре 1994 г.

⁵ Состоялся в г. Каире в 1995 г.

Десятый конгресс ООН¹ в рамках «сегмента высокого уровня» обсудил основную тему «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью: новые вызовы в XXI веке». Обсуждение завершилось принятием Венской декларации о преступности и правосудии: ответ на вызовы XXI в., в которой первостепенное значение было придано борьбе с транснациональной организованной преступностью.

Деятельность ООН по борьбе с организованной преступностью, продолжавшаяся в течение последней четверти XX в., привела к принятию в 2000 г. фундаментальной Конвенции против транснациональной организованной преступности, явившейся первым кодифицированным международным актом, налагающим обязательства².

В ходе этой деятельности вырабатывалось понимание мировым сообществом организованной преступности, которое начиналось с осмысления этого явления, попыток дать его исчерпывающее, универсальное определение и разработки понятийного аппарата.

Одна из таких попыток была предпринята в период подготовки Восьмого конгресса ООН³, когда в одном из документов секретариата ООН было отмечено, что одной формулировкой невозможно определить многочисленные виды организованной преступности, обусловленные различными факторами. Однако в целом это явление можно охарактеризовать как «сложные уголовные виды деятельности, осуществляемые в широких масштабах организациями и другими группами, имеющими внутреннюю структуру, которые получают финансовую прибыль и приобретают власть путем создания и эксплуатации рынков незаконных товаров и услуг». Это преступления, часто выходящие за пределы государственных границ, связанные не только с коррупцией общественных и политических деятелей, получением выток или тайных сговоров, но также и с угрозами, запугиванием и насилием⁴.

В итоговом документе международного семинара ООН по вопросам борьбы с преступностью⁵ отмечалось, что в большинстве стран выделяются два основных пути развития организованной преступности. Во-первых, это запрещенные виды деятельности (такие как имущественные преступления, отмывание денег, незаконный оборот наркотиков, нару-

¹ Состоялся в г. Вене в 2000 г.

² *Лунеев В. В.* Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 582–584.

³ Состоялся в г. Гаване в 1990 г.

⁴ *Основы борьбы с организованной преступностью* / Под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. С. 8.

⁵ Состоялся в г. Суздале в октябре 1991 г.

шение правил валютных операций, запугивание, проституция, азартные игры, торговля оружием и антиквариатом) и, во-вторых, участие в сфере экономики (прямое или с использованием таких средств, как вымогательство). В обоих случаях используются преступные методы, и поэтому костяк организованных преступных формирований составляют уголовно-преступные элементы.

Унифицированного определения организованной преступности, — говорится в итоговом документе, — до настоящего времени не выработано, — вместе с тем под организованной преступностью обычно понимается относительно массовая группа устойчивых и управляемых сообществ преступников, занимающихся преступлениями как промыслом и создающих систему защиты от социального контроля с использованием таких противозаконных средств, как насилие, запугивание, коррупция и крупномасштабные хищения. Данное определение может пониматься и в более широком смысле: любая группа или отдельные лица, организованные на постоянной основе для получения прибыли незаконным способом¹.

Основываясь на исследовании документов ООН этого периода времени (1980—1990), проф. В. С. Овчинский отмечает, что экспертами ООН были сформированы несколько методологических подходов, каждый из которых затрагивает существенные характеристики организованной преступности. В наиболее широком смысле организованную преступность принято рассматривать как форму незаконного предпринимательства, и в связи с этим организованная преступность определяется как одна из форм экономического предпринимательства, осуществляемая с помощью противозаконных средств, связанных с угрозой применения физической силы или ее использованием, вымогательством, коррупцией, шантажом и другими методами, а также использованием незаконно произведенных товаров и услуг.

Существует и другой подход, определяющий организованную преступность как серию сложных уголовных видов деятельности, осуществляемых в широких масштабах организациями и другими группами, имеющими внутреннюю структуру, которых толкают на это главным образом получение финансовой прибыли и приобретение власти².

В результате дискуссий в Конвенции против транснациональной организованной преступности понятие «транснациональная организо-

¹ Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. С. 8—9.

² *Овчинский В. С.* Криминологические, уголовно-правовые и организационные основы борьбы с организованной преступностью в Российской Федерации. Дис. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1994. С. 14—15.

ванная преступность» было сформулировано путем перечисления признаков преступления, носящего транснациональный характер.

Исчерпывающего перечня международно-правовых документов ООН, непосредственно касающихся взаимодействия государств в борьбе с организованной преступностью, которые сама Организация Объединенных Наций относит к этой категории, как это имеет место с документами, касающимися взаимодействия государств в борьбе с терроризмом, не существует¹.

Исследование международно-правовых документов ООН позволяет выделить следующие такие документы, непосредственно посвященные взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью:

- Миланский план действий (принят VII Конгрессом ООН и одобрен 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи ООН);
- Резолюция Конгресса ООН «Предупреждение организованной преступности и борьба с ней» с приложением «Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней» (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.);
- Неапольская политическая декларация и Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности (одобрена Резолюцией 49/159 Генеральной Ассамблеи ООН);
- Декларация о преступности и общественной безопасности (принята 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/60 Генеральной Ассамблеи ООН);
- Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (принята 17 января 2001 г. Резолюцией 55/59 Генеральной Ассамблеи ООН);
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (принята 15.11.2000 Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН)².

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности – основной международно-правовой документ, непосредственно посвященный взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью³. Она

¹ См.: Официальный сайт ООН: <http://www.un.org//russian/> (дата обращения – 11.03.2014).

² Там же.

³ Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Конвенцию 12.12.2000 (распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25.06.2004.

является комплексным международным нормативным актом, положения которого закреплены в ст. 41 и относятся ко многим отраслям права. Россией также ратифицированы Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее¹ и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху², дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

В Конвенции применяется термин «транснациональная организованная преступность», во-первых, потому, что к этому времени организованная преступность, по выражению проф. В. В. Лунеева, «транснационализировалась», и, во-вторых, потому, что ООН, являясь глобальной международной организацией, в сферу своей деятельности включает глобальные явления и процессы, одним из которых является именно транснациональная организованная преступность, и применяет к таким явлениям и процессам соответствующую глобальную терминологию.

Фундаментальный характер Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности обуславливает то обстоятельство, что и сама Организация Объединенных Наций, а также региональные и субрегиональные международные организации в свои международно-правовые документы включают ссылки на данную Конвенцию и указания о том, что они исходят из ее положений либо руководствуются ими.

23.03.2001 Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации в п. 1.3 своего постановления «О мероприятиях по пресечению деятельности организованных преступных групп (сообществ) и коррупции в наиболее доходных отраслях экономики» постановило обратиться в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о ее ратификации. Конвенция была ратифицирована Российской Федерацией 26 апреля 2004 г. и вступила в силу для России 25 июня 2004 г.

Перечень международно-правовых документов, непосредственно посвященных взаимодействию государств в борьбе с организованной

¹ Принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Протокол 12.12.2000 (распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп), ратифицировала (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Протокол вступил в силу для России 25.06.2004.

² Принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Протокол 12.12.2000 (распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп), ратифицировала (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Протокол вступил в силу для России 25.06.2004.

преступностью, принятых в рамках регионального и субрегионального международного сотрудничества, включает следующие:

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 02.11.1996 № 8–9 «О рекомендательном законодательном акте “О борьбе с организованной преступностью”»;
- Договор государств — участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма;
- Соглашение между Правительствами государств — участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах;
- Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств — членов Евразийского экономического сообщества.

Одной из отличительных особенностей деятельности такой международной организации, как Содружество Независимых Государств, является издание так называемого модельного законодательства — законодательных актов, носящих рекомендательный характер для государств-участников. Одним из таких рекомендательных законодательных актов является рекомендательный законодательный акт «О борьбе с организованной преступностью», который является типичным примером комплексного законодательного акта. В настоящее время из государств — членов СНГ такие законы приняты и действуют в Республике Беларусь и на Украине.

Ратифицированный Российской Федерацией Договор государств — участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма является одним из немногих договоров, заключенных государствами-участниками в рамках этой международной организации.

Соглашение между правительствами государств — участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах¹, регламентирует взаимодействие государств-участников через их компетентные органы в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании актов терроризма, организованной преступности, незаконного культивирования, производства, изготовления и оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также сопутствующих им преступлений.

Такое взаимодействие осуществляется путем сотрудничества в области обучения, подготовки и повышения квалификации кадров, сотруд-

¹ Заключено в г. Керкира (о. Корфу) 02.10.1998. Соглашение вступило в силу для России 01.01.2000.

ничества в культурной, спортивной и социальной областях, проведения научных исследований и развития информационных систем, средств связи и специального оборудования, розыска пропавших без вести лиц, похищенных или утерянных вещей и идентификации трупов.

Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств – членов Евразийского экономического сообщества является, безусловно, актуальным в аспекте борьбы с организованной преступностью.

Так, например, в Приложении «Декларация принципов и программа действий программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия» к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.1991 № 46/152 «Создание эффективной программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия»¹, в частности, отмечается, что «растущая интернационализация преступности должна породить новые соразмерные действия. Организованная преступность использует ослабление пограничного контроля, которое содействует законной торговле и тем самым развитию. Если не принять энергичных превентивных мер, то в ближайшие годы произойдет дальнейший рост числа и масштабов таких преступлений. Поэтому особенно важно предвидеть развитие событий и оказать государствам-членам помощь в разработке соответствующих стратегий по предупреждению преступности и борьбе с ней» (п. 5). И далее: «Многие уголовные правонарушения имеют международный характер. В связи с этим государствам настоятельно необходимо рассмотреть при уважении суверенитета государств проблемы, связанные со сбором доказательств, выдачей правонарушителей и налаживанием взаимной юридической помощи, например, в тех случаях, когда такие правонарушения совершаются за границей или когда границы используются для того, чтобы избежать обнаружения или преследования» (п. 6).

Таким образом, исследование деятельности международных организаций и международных форумов подтверждает сделанный ранее вывод о том, что совершенствование правового регулирования борьбы с организованной преступностью должно идти по пути, во-первых, создания основополагающих комплексных законов, системно решающих вопросы реагирования на нее, и, во-вторых, путем внесения в соответствии с этими комплексными законами взаимосвязанных изменений в отраслевое законодательство. При этом предполагается одновременное решение проблем уголовно-правового, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, оперативно-розыскного и иного характера.

¹ СПС «ГарантПлатформаF1Эксперт».

Кроме того, существует также целый ряд межправительственных соглашений, где в качестве компетентных органов с российской стороны указаны конкретные правоохранительные органы и, в частности, Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Международно-правовое сотрудничество Генеральной прокуратуры Российской Федерации заслуживает особого внимания по крайней мере по следующим двум причинам.

Во-первых, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры являются координаторами деятельности всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью в целом и с организованной преступностью в частности.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры «координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов».

Во-вторых, в компетенции Генеральной прокуратуры Российской Федерации находится один из наиболее эффективных международно-правовых инструментов борьбы с организованной преступностью – решение вопроса об экстрадиции.

В соответствии с ч. 3 ст. 460 УПК РФ «при возникновении необходимости запроса о выдаче и наличии для этого оснований и условий, указанных в частях первой и второй настоящей статьи, все необходимые материалы предоставляются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для решения вопроса о направлении в соответствующий компетентный орган иностранного государства запроса о выдаче лица, находящегося на территории данного государства». А в соответствии с ч. 4 ст. 462 УПК РФ «решение о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства, принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем».

Международно-правовое сотрудничество прокуратуры Российской Федерации в борьбе с организованной преступностью необходимо рассматривать в контексте международно-правового регулирования такой борьбы в целом. Правовым основанием участия Генеральной прокуратуры Российской Федерации в международном сотрудничестве является ст. 2 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», положения которой позволяют в пределах своей компетенции осуществлять прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничать

с ними, заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвовать в разработке международных договоров Российской Федерации. А приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.03.2009 № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» предписывает прокурорам считать взаимодействие с органами, организациями и учреждениями иностранных государств, а также международными органами и организациями одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Предметом международно-правового сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации с соответствующими и иными структурами других государств, а также со специализированными международными организациями, кроме прочего, является борьба с организованной, в том числе международной, и иной преступностью, с иными правонарушениями; возмещение причиненного преступлением ущерба; взаимное оказание правовой помощи по уголовным делам путем проведения проверочных, следственных и иных действий; выявление и расследование транснациональных и иных преступлений, розыск скрывающихся преступников, обеспечение выдачи (экстрадиции) преступников в целях их привлечения к ответственности; предотвращение, пресечение «отмывания» преступно нажитых денежных и других средств, проникновения в экономику преступно нажитых капиталов, а также других форм преступного предпринимательства; выполнение запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам посредством выполнения следственных действий.

Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению международно-правового сотрудничества определяются международными договорами, а также национальным законодательством, в частности Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, ч. 5 которого «международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» прямо регламентирует эту деятельность и определяет особенности порядка взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями.

Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации осуществляется в различных правовых формах по следующим основным направлениям: подготовка заключений по проектам международных договоров и соглашений; участие в рабочих группах, конференциях и заседаниях международных организаций, по результатам которых подписываются международные правовые акты; участие в работе комитетов и комиссий по выработке рекомендаций Парла-

ментской Ассамблеей Совета Европы; проведение консультаций по различным международным проектам; представление в МИД России для направления в подразделения ООН аналитической информации о выполнении Российской Федерацией Конвенций ООН и резолюций Генеральной Ассамблеи ООН; взаимодействие с компетентными органами иностранных государств по вопросам выдачи (экстрадиции), направления (исполнения) поручений об уголовном преследовании, оказания правовой помощи по уголовным делам, а также осуществления розыска подозреваемых и обвиняемых.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации заключаются межведомственные соглашения, носящие международный и преимущественно двухсторонний характер. Подавляющее большинство этих соглашений в той или иной степени затрагивают вопросы оказания взаимной правовой помощи и выдачи преступников, предусматривают возможность проведения консультаций по правовым вопросам на этапе подготовки и рассмотрения конкретных запросов. Такой подход находится в контексте позиции ООН, региональных и субрегиональных международных организаций, которые рассматривают выдачу преступников в качестве одного из наиболее эффективных инструментов борьбы с преступностью.

Кроме того, Генеральной прокуратурой Российской Федерации заключаются межведомственные соглашения и меморандумы, носящие международный характер и непосредственно посвященные взаимодействию в борьбе с организованной преступностью либо значительное место в которых уделено этой проблеме.

Такие межведомственные соглашения и меморандумы, наряду с международными договорами Российской Федерации, позволяют эффективно осуществлять международное сотрудничество в борьбе с организованной преступностью, в том числе в вопросах выдачи преступников¹.

§ 3. Организованная преступность в России: понятие, состояние, структура, динамика и результаты реагирования

Становление и развитие организованной преступности в различных государствах имеет множество специфических особенностей. Вместе с тем применительно к России и другим странам – участникам Со-

¹ См.: Белоцерковский С.Д. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с организованной преступностью: методическое пособие. М., 2010.

дружества Независимых Государств ей присущи определенные общие черты. Многолетние криминологические исследования в этой области позволили проф. А. И. Долговой предложить следующее определение организованной преступности, которым можно руководствоваться при ее анализе и реагировании на нее: организованная преступность – это сложная система организованных преступных формирований, их отношений и деятельности¹.

Развивая эту позицию, можно выделить два основных блока деятельности преступных сообществ в России и государствах – участниках СНГ: а) запрещенные виды деятельности (имущественные преступления, преступления против личности, «отмывание» денег, незаконный оборот наркотиков, финансирование террористических организаций, проституция, азартные игры, торговля оружием и антиквариатом и др.); б) участие в законной экономической деятельности (прямое или с использованием таких противоправных средств, как вымогательство, рейдерство и др.).

В современной криминологии выделяют три уровня организованности преступности. На первом низшем уровне преступления совершаются унитарными группами (не имеющими сложной структуры, иерархии), функции организаторов и исполнителей в них строго не разграничены. Такие группировки, как правило, не имеют межрегиональный характер и не будут нами рассмотрены. Предметом рассмотрения являются второй и третий уровень организованной преступности:

Второй уровень организованности преступной деятельности представляет собой иерархическое построение определенных групп, иногда их конгломерат. Особенность здесь состоит в том, что группы уже активно вторгаются в деятельность государственных структур, стремясь использовать их в своих криминальных целях. Такие группы можно назвать преступными организациями. К этому же типу следует отнести свободные подвижные сети².

¹ Долгова А. И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., Российская криминологическая ассоциация, 2011. С. 288.

² Солнцевская группировка – интересный пример такой структуры: несмотря на то что она одна из самых известных и сильных российских структур мафиозного типа, она фактически больше напоминает сеть многочисленных ячеек, действующих относительно автономно, чем традиционную иерархическую структуру, управляемую несколькими боссами. Она объединена вокруг ключевых лиц, которые являются не лидерами как таковыми, а уважаемыми людьми внутри группировки. Группировка ориентируется на бизнес и избегает использования насилия. Традиционный инструмент российской «мафии», применение насилия, был заменен широким использованием структур легального бизнеса: компании или даже целые экономические сектора могут косвенно находиться под контролем ее членов. Солнцевская группировка базируется в Москве, но распространила свою деятельность на ЕС.

На третьем уровне речь идет о консолидации преступной среды и ее лидеров в преступные сообщества. Здесь уже происходит четкое отделение функций организации и руководства от непосредственного участия в преступной деятельности. Лидеры преступной среды в этом случае заняты выработкой общей линии поведения, стратегии и тактики деятельности сообщества, обеспечением взаимодействия его структурных компонентов. Тем самым на современном этапе организованная преступность, расширив ареал своей деятельности и перешагнув через национальные границы, синдикализовалась.

Изучение проблем борьбы с организованной преступностью продуктивно вести в целях изучения сущностно-содержательных начал, характеристик основных признаков рассматриваемого явления, для использования его материалов в профессионально-прагматических интересах распознавания, изобличения преступных сообществ и в целом организации борьбы с организованной преступностью.

С этих позиций полагаем уместным изложить ряд основных понятий, квалифицирующих современную организованную преступность и дать характеристику ее состояния, структуры и реагирования правоохранительных органов на организованную преступную деятельность.

Организованная преступная деятельность – это система взаимосвязанных, образующих определенную целостность деяний, предусмотренных Особенной частью УК РФ, совершаемых организованными преступными объединениями и их участниками.

Организованную преступную деятельность можно рассматривать с точки зрения двух подходов. В узком (уголовно-правовом) смысле организованная преступная деятельность включает систему преступных действий, которые предусмотрены в качестве преступления Особенной частью УК РФ; являются соучастием в преступлении; представляют собой стадии неоконченного (приготовление, покушение) преступления. В широком (криминологическом) смысле организованная преступная деятельность включает, помимо собственно уголовно наказуемых деяний, также организационное, информационное, идеологическое и иное обеспечение существования и функционирования соответствующего преступного объединения. Такое понимание организованной преступной деятельности не исключает отнесения к ней действий, которые сами по себе могут не являться преступными (установление коррумпированных связей в правоохранительных и иных государственных органах, вовлечение в преступное объединение новых участников и их обучение, идеологическое обеспечение преступной деятельности и формирование субкультуры, материальная поддержка лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и др.).

Организованную преступность можно представить как сознательную, систематическую и широкомасштабную деятельность, осуществляемую организованными сообществами людей, сплоченных преступной идеологией, имеющих соответствующую поставленным целям внутреннюю структуру, специфическую систему управления и обеспечения безопасности, которые получают прибыль и приобретают власть в процессе создания и эксплуатации как законных, так и незаконных (криминальных) рынков товаров и услуг.

Обобщая признаки преступных организаций, можно выделить главные из них:

- 1) целеориентированный характер функционирования;
- 2) иерархическое или сетевое построение преступной организации;
- 3) обеспечение безопасности преступной деятельности;
- 4) преступные способы достижения целей;
- 5) наличие определенной нормативной системы внутри организации;
- 6) расчет на долгое и устойчивое существование;
- 7) стремление к монополизации и экспансии своей сферы влияния.

Наряду с ними можно обозначить и другие характерные черты: масштабность преступной деятельности, вооруженность и техническая оснащенность формирований и, что особенно важно, межрегиональные, межгосударственные связи с аналогичными преступными организациями.

Следует оговориться, что указанные черты могут совмещаться не во всей совокупности, ведь это собирательный «образ». Облик транснациональных сообществ был бы не полон и без следующих, присущих им признаков, это:

- 1) создание особой, относительно замкнутой среды с определенной иерархией, четким распределением функций организации участия в преступной деятельности. При этом для лидеров преступной среды основной задачей является выработка стратегии и тактики деятельности криминального сообщества;
- 2) раздел сфер влияния между наиболее крупными криминальными группировками. Среди них выделяются преступные сообщества, возглавляемые авторитетами, а также группировки, построенные по этническому или национальному принципу и на основе землячества;
- 3) выход на международную арену этнических преступных формирований, успешность деятельности которых обусловлена тесной связью со страной происхождения, где они используют поддержку и возможности, имеющиеся в распоряжении местных криминальных структур;

- 4) порождение вокруг преступных сообществ целого слоя паразитирующей и противоправно обогащающейся «элиты»: «воров в законе», «авторитетов», «третейских судей»¹, посредников, охранников, киллеров, «беловоротничковых» преступников. В орбиту их преступной деятельности включается значительный круг лиц, начиная от антиобщественных элементов и заканчивая работниками правоохранительных и различного рода контролирующими органов;
- 5) переход организованной преступности в большинстве случаев от использования откровенного насилия в своей деятельности к стремлению получать доходы менее рискованными способами, путем экономических и других махинаций. Подобная тенденция при отсутствии прямого физического воздействия на потерпевших делает их деятельность нерезонансной, малозаметной для общества, поскольку затрудняет обнаружение правонарушений. Все это обуславливает латентность существенной части организованной преступности;
- 6) важна и значительная экономическая составляющая организованной преступности. Опасной тенденцией в ее деятельности является стремление проникнуть и закрепиться в легальных секторах экономики, тем самым обеспечивая масштабную легализацию своих сверхдоходов. В процессе жесткой борьбы за право контролировать прибыльные сферы экономической деятельности и территории совершенствуется их организационная основа, коррумпируется и вовлекается в преступную деятельность государственный аппарат;
- 7) крайне опасно внедрение организованной преступности в политическую деятельность. Добившись большого влияния в сфере экономики, во второй половине 1990-х гг. организованная преступность в России и в ряде стран Содружества вышла на арену политической борьбы, пытаясь навязать свои понятия и воззрения государственным структурам и укоренить их в общественном сознании. «Политизация» преступной деятельности выражается в стремлении лидеров преступных сообществ проникнуть во властные структуры с целью влияния на экономическую, финансовую, уголовную политику государства, ухода от социального контроля с его стороны. Особенно ярко данная тенденция обозначилась в первом десятилетии XXI в. Наличие во властных структурах лиц, представляющих организованную преступность, позволяет последним лоббировать свои интересы, получать льготы и привилегии для коммерческих

¹ В ч. 4 ст. 210 УК РФ (в ред. Федерального закона от 03.11.2009 № 245-ФЗ) этот специальный субъект получил наименование «лицо, занимающее высшее положение в преступной иерархии».

- структур, используемых для легализации капиталов, полученных преступным путем, вывоза капитала за рубеж;
- 8) примечательно также, что преступная деятельность сообществ отличается высококвалифицированной подготовкой всех сопутствующих преступлений (физическое устранение конкурентов либо изошренное похищение их родственников, уничтожение улики, сокрытие трупов, завладение оружием и т.п.). Для достижения преступных целей используются специально подготовленные преступники-профессионалы;
- 9) следует упомянуть также меры, предпринимаемые организованной преступностью по обеспечению собственной безопасности и противодействию правоохранительным органам. К причинам стабильного положения и развития организованной преступности относятся обстоятельства, связанные с использованием представителями преступных организаций приемов страхования криминальных рисков, основными из которых являются:
- а) наличие широких коррупционных связей в законодательных, исполнительных, в том числе правоохранительных органах, владение основами криминалистики и методами оперативно-розыскной деятельности, а также высокий уровень технической оснащенности играют главенствующую роль в обеспечении собственной безопасности преступных сообществ;
 - б) заключение системы незаконных скрытых соглашений между участниками. Ряд криминальных организаций появляются в результате замены краткосрочных и случайных контрактов устойчивыми отношениями, единым контрактом, что позволяет контролировать поведение участников сделок, обеспечивать надежность экономической среды, контролировать вовлечение в преступную группу тех, кто оказывается под ее покровительством. Прочность криминального контракта является важнейшим фактором эффективности организации и снижения уровня криминального риска, позволяет увеличить масштаб и размеры операций. Прочность определяется во многом и тем, какие механизмы мотивации используются для сплочения участников организации.

Как свидетельствует наука и практика, основными внутрисвязующими средствами являются механизмы принудительной и материальной мотивации. Если в обычной профессиональной преступной группе иссякает источник доходов, то она с легкостью распадается. Напротив, преступные организации на этнической основе отличаются высокой сплоченностью и жизнестойкостью.

Кроме того, организованная преступность в России и странах Содружества переняла и трансформировала в свою криминальную дея-

тельность определенные правила мафиозных организаций дальнего зарубежья, цементирующие отношения внутри организации, это:

- в) заимствованный от итальянской мафии закон «омерты» – обета молчания, за нарушение которого предусмотрены жесткие санкции (как правило, убийство);
- г) использование принципа *Blutkit*, состоящего в укреплении членства в группе и ее консолидации посредством принуждения к нарушению правового запрета (например, на Сицилии от новых членов требуется иметь на своей совести убийство).

Лидеры и активные члены организованных преступных группировок нередко выезжают за границу, где принимают гражданство других государств и, скрываясь от правоохранительных органов, остаются на постоянное место жительства. Находясь вне пределов страны, они продолжают руководить преступными группами, создают совместные фирмы для легализации своих доходов и другой криминальной экономической деятельности.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, относится к числу основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности.

Как было показано выше, организованная преступность в настоящее время принимает форму сложных бизнес-конгломератов, в то время как жесткие иерархические структуры исчезают. Диверсификация видов преступной деятельности, наряду с децентрализованной структурой, представляют трудности для правоохранительных органов, а преступные сети используют в своих целях гражданские конфликты и политическую нестабильность¹.

Организованная преступность приобрела глобальный характер и превратилась в колоссальную экономическую и военную силу², без

¹ Доклад Генерального Секретаря ООН 07.09.2004: <http://www.un.org/russian/millenniumgoals/peacekeeping.htm> (дата обращения – 24.02.2014).

² Такие оценки были сделаны в докладе ЮНОДК под названием *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности). В этом докладе, представленном 03.06.2010 в Совете по внешним связям в Нью-Йорке, анализируются основные потоки незаконно распространяемых наркотиков (кокаина и героина), огнестрельного оружия, контрафактной продукции, похищенных людей, продаваемых с целью сексуальной эксплуатации или принудительного труда, и природных ресурсов, а также незаконно перевозимых мигрантов. Кроме того, в нем рассматриваются проблемы морского пиратства и киберпреступности.

преувеличения став угрозой международной безопасности и стабильности. Неслучайно в ежегодных докладах Всемирной федерации содействия ООН «Состояние будущего» транснациональная организованная преступность (ТОП) названа одним из 15 глобальных вызовов человечеству.

Экспертами Управления ООН по наркотикам и преступности сформировано понимание транснациональной организованной преступности как глобализованной нелегальной экономики. По их оценкам, годовой оборот этого криминального бизнеса составляет почти 900 млрд долл. США, что равнозначно 1,5% мирового ВВП. Эта сумма равняется почти 7% мирового экспорта товаров¹.

Только транснациональная организованная преступность способна приспосабливаться к любым глобальным, а тем более региональным, экономическим, политическим, социальным и даже военным событиям и конфликтам, обращая происходящее в свою пользу.

Так, за 10 лет антитеррористической операции западных войск Афганистан стал главной наркофабрикой. От произведенного там дурмана умерло около 2 млн человек по всему миру. Еще около 20 млн зависимых находится на пути в могилу.

По информации ФСКН России, число нарколабораторий за это время выросло многократно и исчисляется тысячами. Товар, упакованный и клейменный в Афганистане, через республики Центральной Азии (Таджикистан, Киргизию и др.) идет в Россию. Причем большую часть пути совершенно открыто. Посты НАТО свободно пропускают набитые героином конвои. А на территории постсоветских стран образовались настоящие мафиозные картели, обслуживающие наркопотоки, стоимость которых в десятки раз превышает бюджеты этих стран.

Российская организованная преступность за минувшие 20 лет приобрела ярко выраженный транснациональный характер. Это проявляется, с одной стороны, в совершении организованными преступными формированиями преступлений на территории сразу нескольких государств, с другой – в совершении преступлений транснационального характера (в частности, незаконного оборота наркотиков, торговли людьми, незаконной миграции, контрабанды и др.).

Масштабы незаконного оборота и немедицинского потребления наркотиков представляет серьезную угрозу здоровью населения, стабильности и безопасности страны (рис. 1). По оценкам ООН, ежегодное

¹ Официальный сайт Управления ООН по наркотикам и преступности: http://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_RU_Plain.pdf (дата обращения – 24.02.2014).



Рис. 1. Общемировой незаконный оборот героина азиатского происхождения

потребление героина в России составляет 75–80 т., что в 3,5 раза больше, чем в США и Канаде, и почти вдвое больше, чем в Китае.

Годовой оборот данного рынка оценивается в 13 млрд долл. При этом правоохранные органы изымают лишь 4–5% поступающего героина. По словам директора ФСКН России В. Иванова, ежегодно из-за болезней, связанных с наркотиками, в России (потребителе афганского героина № 1 в мире) умирают более 100 тыс. человек.

Криминальный наркобизнес нашего времени неправильно трактовать как некое антисоциальное явление локального характера. Это не еще одно запрещенное занятие, каких великое множество, а мощная, наиболее вредоносная отрасль теневой экономики, характеризующаяся сложнейшей структурой, планетарным размахом и высокой динамикой эволюции¹. Добавим к этому, что доходы наркобизнеса активно используются для поддержания экстремистских и террористических организаций, что еще больше актуализирует его угрозу для национальной безопасности России.

Анализ выявляемых теневых финансовых потоков позволяют выявить взаимосвязи и иных видов организованной преступной деятельности.

Эксперты ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) в отчете «Риски отмывания денег, возникающие в результате торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов» отдельно от-

¹ Глинкин А. Н., Лавут А. А., Булавин В. И. и др. Глобализация наркобизнеса: угрозы для России и других стран с переходной экономикой // Аналитические тетради Института Латинской Америки Российской Академии наук / Отв. ред. А. Н. Глинкин. Вып. 7. М., ИЛА РАН. 1999. С. 21. Цит. по: Табаков А. В. Международная криминальная наркоторговля: экономико-криминологический аспект // Ученые записки СПб филиала РТА. 2012. № 5 (43). С. 228.

мечают наличие тесной взаимосвязи между терроризмом, незаконной миграцией и коррупцией¹.

На опасность этой взаимосвязи обращается внимание и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (п. 41), согласно которой угрозу безопасности нашей страны представляют, в частности, деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, организации каналов незаконной миграции.

Деятельность различных международных террористических и экстремистских организаций представляет собой наиболее серьезную угрозу суверенитету России.

Конечной целью деятельности таких международных террористических и экстремистских организаций, как «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» («Партия исламского освобождения»), «Таблиги-Джамаат», «Ат-Такфир Валь-Хиджр» является установление мирового господства и создание на базе стран с преимущественно мусульманским населением, а также отдельных регионов России единого исламского государства «Всемирный Халифат»².

Таким образом, отнесение организованной преступности к наиболее опасным криминальным явлениям обусловлено ее способностями криминализировать все сферы жизни общества и различных социальных институтов, оказывать активное сопротивление органам правопорядка и усилиям по борьбе с нею.

Несмотря на фактически возросшую опасность и распространенность организованной преступной деятельности, официальные статистические данные за последние годы этих процессов не отражают, о чем свидетельствует ежегодное снижение количества зарегистрированных преступлений, совершенных участниками организованных групп или преступных сообществ (преступных организаций), уголовные дела и материалы о которых были окончены расследованием либо разрешены.

В частности, сведения о результатах борьбы с организованной преступностью, которые приведены ниже (табл. 1 и рис. 2), говорят о резком снижении уровня регистрируемой преступности: по сравнению

¹ Сайт Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. URL: http://www.Eurasiangroup.org/ru/FATF_typologies.php (дата обращения – 19.02.2014).

² См.: Борьба с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом: монография / В. В. Меркурьев и др. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 238.

с показателями 2010 г. в 2013 г. темпы снижения зарегистрированных преступлений составили 42,3%.

При этом количество зарегистрированных преступлений связанных с незаконным оборотом наркотиков совершенных организованными преступниками, несмотря на все большую актуализацию проблемы наркотизации, также последовательно сокращается. В 2013 г. количество таких преступлений было на 66,3% меньше, чем в 2009 г.

Таблица 1

Сведения о количестве зарегистрированных наиболее распространенных преступлений, совершенных участниками ОГ или ПС (ПО) в России в 2009–2013 гг. (форма № 582 ГИАЦ МВД России)

Преступления	2009	2010	2011	2012	2013
Всего	24 202	15 789	11 473	10 739	9104
экономической направленности	12 899	7703	5336	4507	3597
контрабанда (ст. 188) <i>(утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ)</i>	1 502	795	324	–	–
контрабанда сильнодействующих ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ ... (ст. 226.1) и контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов ... (ст. 229.1) <i>(введены Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ)¹</i>	–	–	–	86	48
незаконный оборот оружия	411	277	209	415	228
незаконный оборот наркотиков	5464	3462	2497	2321	1840
убийство (ст. 105,106,107)	67	41	30	22	27
из них по найму	1	6	2	0	0
террористический акт (ст. 205)	6	3	4	8	2
организация незаконного вооруженного формирования (ст. 208)	413	296	301	286	268
бандитизм (ст. 209)	129	97	81	114	112
организация преступного сообщества (ст. 210)	113	81	58	70	54
экстремистского характера	122	104	20	25	18
из них организация экстремистского сообщества (ст. 282.1)	11	14	6	12	7

Очевидно, что данные официальной статистики свидетельствуют не об уменьшении активности организованных преступных формиро-

¹ Форма статистической отчетности № 171 «Сведения о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ».

ваний, а о высокой латентности совершаемых ими преступлений, что правомерно рассматривать как результат их активного противодействия деятельности правоохранительных органов, в том числе направленной на раскрытие и расследование преступлений.



Рис. 2. Динамика реагирования на организованную преступность в 2006–2013 гг.

Особенно рельефно это выглядит при рассмотрении структуры организованной преступности. Хорошо известно, насколько важна и значима экономическая составляющая организованной преступности. Поэтому сокращение удельного веса преступлений экономической направленности в структуре всех совершенных организованными преступными объединениями преступлений, уголовные дела по которым направлены в суд (рис. 3, 4), не может оцениваться как «выдавливание» организованной преступности из экономической сферы, а, скорее, означает сдачу позиций федеральными органами исполнительной власти, призванными обеспечивать экономическую безопасность страны.

Современный этап противоборства характеризуется ростом общественной опасности организованной преступной деятельности, в том числе противодействия расследованию совершаемых в рамках ее осуществления преступлений, а также расширения арсенала способов такого противодействия.

Наглядным и убедительным свидетельством этого является практика уголовно-правовой защиты деятельности судов и органов следствия в соответствии с положениями главы 31 УК РФ. По статистическим данным ГИАЦ МВД России, преступления, предусмотренные в этой главе, регистрируются крайне редко и остаются на протяжении последних лет практически на одном уровне (табл. 2).

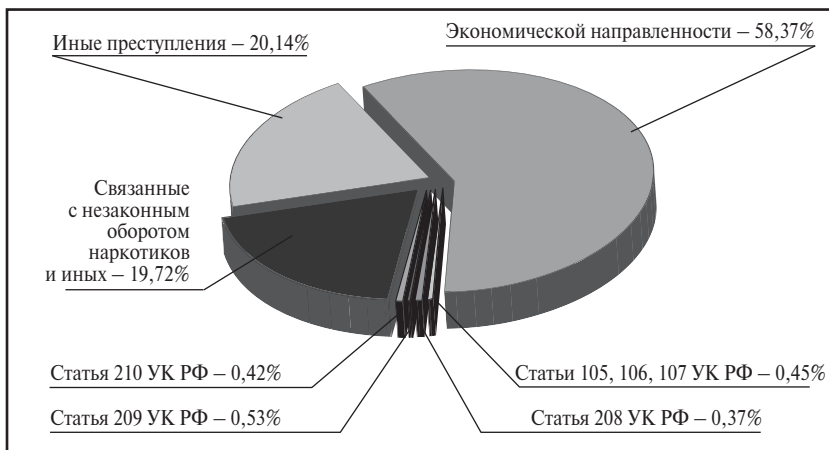


Рис. 3. Структура совершенных участниками ОГ или ПС (ПО) преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд в порядке ст. 222 УПК РФ за 2008 г.

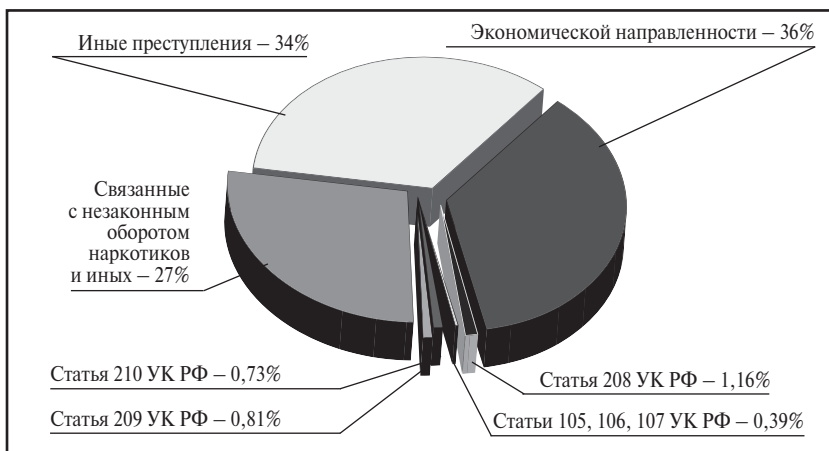


Рис. 4. Структура совершенных участниками ОГ или ПС (ПО) преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд в порядке ст. 222 УПК РФ в 2013 г.

В то же время, по данным Управления по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, только за период с 2009 по 2012 г. практически в два с половиной раза увеличилось количество фактов реализации мер обеспечения безопасности участников

уголовного судопроизводства в соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (с 2690 в 2009 г. до 5632 в 2012 г.) и в соответствии с Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (с 648 в 2009 г. до 1553 в 2012 г.). Это свидетельствует о все большем распространении противодействия расследованию преступлений и его возрастающей общественной опасности, а соответственно о необходимости более основательной разработки проблем его выявления и преодоления.

Таблица 2

**Динамика количества зарегистрированных преступлений,
предусмотренных ст. 294, 295, 317 УК РФ,
и числа выявленных лиц, их совершивших, за период 2009–2013 гг.**

Статья 294 «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» УК РФ					
Характеристики	2009	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано преступлений	31	34	20	31	54
Выявлено лиц	13	23	12	10	22
Статья 295 «Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование» УК РФ					
Характеристики	2009	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано преступлений	16	18	13	17	11
Выявлено лиц	6	6	9	6	5
Статья 317 «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» УК РФ					
Характеристики	2009	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано преступлений	614	629	438	439	364
Выявлено лиц	431	479	515	551	483

Организованное сопротивление борьбе с преступностью – следствие самодетерминации организованной преступности, которое обуславливает активное участие определенной части общества в противодействии не только раскрытию и расследованию отдельных преступлений, но и в целом деятельности правоохранительных органов. Это крайне негативно сказывается на состоянии законности и правопорядка и в целом на криминальной ситуации в стране (табл. 3).

Подсчет коэффициентов организованной преступности в различных федеральных округах позволяет сделать вывод о стабильно сложной криминальной ситуации в Северо-Кавказском федеральном округе. Это

объясняется оказанием активного воспрепятствования осуществлению правосудия со стороны ОГ и ПС с использованием любых противоправных приемов и способов, в том числе вооруженного сопротивления органам государственной власти. Высокого уровня напряженности достигла криминальная ситуация, связанная с деятельностью организованных преступных формирований в Уральском федеральном округе. Традиционно высок коэффициент организованной преступности в Центральном и Сибирском федеральных округах, где этот показатель выше, чем в целом по стране (рис. 5).

Таблица 3

Федеральный округ	Кол-во преступлений, у.д. и материалы о кот. окончены расследованием либо разрешены из зарегистрированных в отчетном периоде	Численность населения от 14 лет	Коэффициент преступности (на 100 тыс. населения от 14 лет)
Всего по России	9104	121 861 370	7,470784
Центральный	2909	33 716 522	8,627818
Северо-Западный	826	11 884 820	6,950042
Южный	312	11 866 160	2,629326
Северо-Кавказский	799	7 516 023	10,63062
Приволжский	1491	25 339 204	5,884163
Уральский	1090	10 211 948	10,67377
Сибирский	1234	16 078 785	7,674709
Дальневосточный	344	5 247 908	6,554993

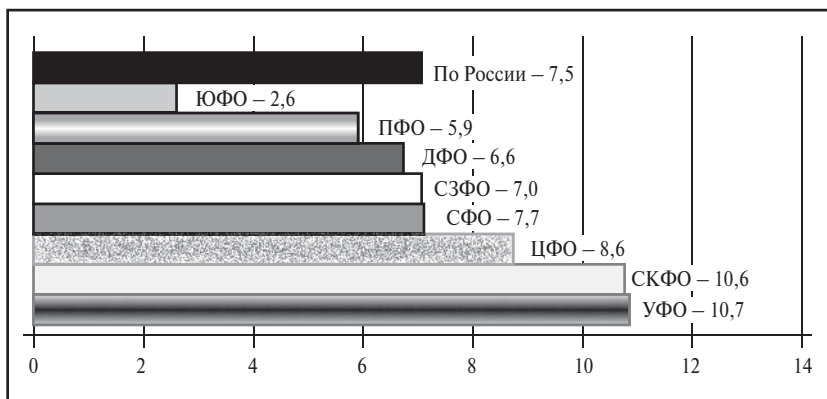


Рис. 5. Средние коэффициенты организованной преступности в разрезе федеральных округов за 2013 г.

Такого рода деструктивные тенденции в СКФО во многом предопределяются организацией, финансированием и идеологическим обеспечением конкретных преступлений международными экстремистскими и террористическими организациями («Имарат Кавказ»).

Российскими экспертами и экспертами ООН устанавливалась взаимосвязь международных террористических организаций «Имарат Кавказ» и «Аль-Каида», выражающаяся в том числе в наличии финансовых отношений между ними.

В соответствии с резолюцией ООН 1989 (2011) 29 июля 2011 г. «Имарат Кавказ», действующий на территории Северного Кавказа, был включен в перечень организаций связанных с «Аль-Каидой». В частности, отмечается осуществление ее представителями вербовочной деятельности в интересах обеих организаций. У этой организации есть также официальное представительство за рубежом, ячейки в странах Европы и Ближнего Востока. Организация поддерживала связи с несколькими фигурирующими в перечне организациями, включая Исламское движение Узбекистана и Союз исламского джихада¹.

Факт присутствия иностранных граждан в составе незаконных вооруженных формирований, совершающих преступления на территории республик Северо-Кавказского федерального округа, установлен сотрудниками правоохранительных органов².

Обращает на себя внимание характерная для Северного Кавказа эскалация насилия в отношении представителей органов государственной власти, являющегося взаимосвязанным с террористической деятельностью явлением. Коэффициент распространенности преступлений, предусмотренных ст. 317 УК РФ, в Республике Ингушетия в 2008–2012 гг. составил более 23 фактов на 100 тыс. населения старше 14 лет и является самым высоким по значению в России. Далее субъекты СКФО ранжируются по коэффициенту преступности следующим образом: Чеченская Республика (8,8), Кабардино-Балкарская Республика (7,4), Республика Дагестан (6,7), Карачаево-Черкесская Республика (1,1), Республика Северная Осетия – Алания (0,9). В Ставропольском крае этот коэффициент менее 0,1 факта на 100 тыс. населения старше 14 лет (рис. 6).

Наши наблюдения за период с 2000 по 2013 г. свидетельствуют об опасных тенденциях в структуре преступности против профессиональных участников уголовного судопроизводства в большинстве субъектах СКФО.

¹ Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/NSQE13111R.shtml> (дата обращения – 20.02.2014).

² Сайт Национального антитеррористического комитета: URL: <http://nak.fsb.ru/nac/activity.htm> (дата обращения – 20.02.2014).

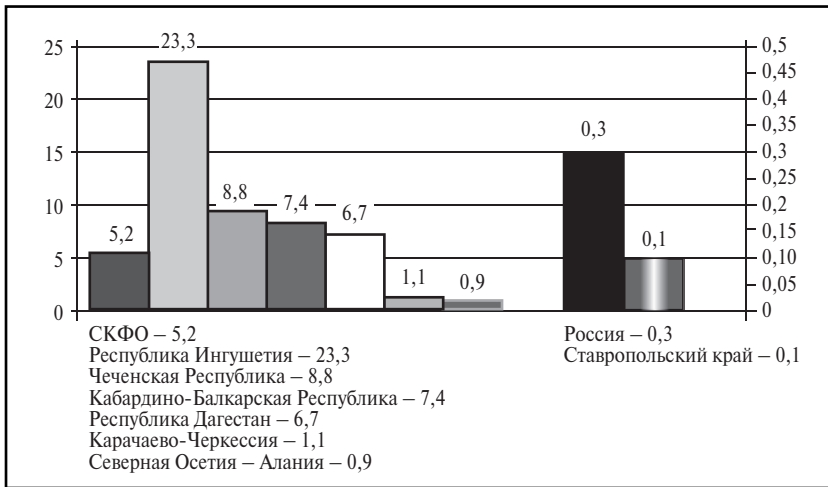


Рис. 6. Ранжирование регионов Российской Федерации по коэффициенту посягательств на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ) на 100 тыс. жителей, проживающих в субъекте СКФО и РФ, за период 2008–2012 гг.



Рис. 7. Сведения о результатах борьбы с организованной преступностью в 2008–2013 гг. (сведения о преступлениях прошлых лет и снятых с учета преступлениях) (формы 582, 586 ГИАЦ МВД)

Наглядным подтверждением существования организованного сопротивления борьбе с преступностью является ежегодное сокращение количества преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд в порядке ст. 222 УПК РФ, и значительный в сравнении с ним рост массива преступлений прошлых лет и снятых с учета преступлений, уголовные дела по которым прекращены по реабилитирующим основаниям (рис. 7).

Как показано на рис. 7, ситуация особенно усугубилась в последние три года, когда по этому критерию можно было оценивать уровень сопротивления правоохранительной деятельности как самый высокий. На одно раскрытое преступление приходилось семь преступлений прошлых лет и снятых с учета преступлений, уголовные дела по которым прекращены по реабилитирующим основаниям, в том числе два преступления, уголовные дела по которым прекращены за отсутствием события либо состава преступления.

Проведенные в этой области исследования показали, что снижение результативности деятельности правоохранительных органов, осуществляющих уголовное преследование за организованную преступную деятельность, в значительной степени определялось способностью организованных преступников блокировать реакцию государства, его правоохранительный потенциал и противодействовать осуществлению правосудия.

К числу основных универсальных приемов страхования криминальных рисков, предпринимаемых организованной преступностью по обеспечению собственной безопасности и противодействию правоохранительным органам, относится установление широких коррупционных связей в законодательных, судебных, исполнительных, а также правоохранительных органах.

Сказанное позволяет нам уточнить приведенное выше определение.

Организованная преступность — это сложная система организованных преступных формирований, их отношений и деятельности по поводу и в связи с организацией и функционированием криминальных рынков, которые являются устойчивой средой и основным условием достижения целей преступных сообществ и организованных групп.

В числе наиболее распространенных криминальных рынков можно выделить торговлю людьми и организацию незаконной миграции, организацию притонов или помещений для занятий проституцией, сайтов с детской порнографией в сети Интернет, незаконную передачу детей на усыновление иностранным гражданам; торговлю человеческими органами и тканями; использование принудительного труда жертв торговли людьми субъектами экономической деятельности, организацию подпольных (нелегальных) лабораторий по производству наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, контрабанду

наркотиков; преступную деятельность в топливно-энергетическом комплексе, бюджетной сфере, строительном комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве и в реализации целевых государственных программ, незаконный оборот драгоценных камней, цветных и черных металлов, их лома и отходов; рейдерские захваты, особенно при проведении мероприятий нового этапа приватизации государственной собственности; отмывание (легализация) преступных доходов в банковской системе России и за рубежом; незаконные производство и оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств и др.

Поскольку прибыль является главным стимулом для ОПФ, приоритетным направлением борьбы с ними становится объединение усилий правоохранительных органов страны по изъятию теневых капиталов, повышению рисков для ОПФ и устранению стимулов, которые позволяют организованной преступности, не гнушаясь средствами, манипулировать невидимыми силами конкуренции.

Кто у нас может бороться с криминальными рынками? Уголовный розыск и УЭБЫ? Но они работают от фактов (от преступления к преступнику), а не по преступным организациям в принципе (от разрабатываемых ОПФ к пресечению их преступной деятельности на теневом рынке). Очевидно, борьба с организованной преступностью в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях должна осуществляться по отраслям экономики и сферам проявления организованной преступной деятельности – криминальным рынкам.

Поиск наиболее оптимальной системы функционирования подразделений по борьбе с организованной преступностью должен вестись не только в МВД России но и других правоохранительных ведомствах. Например, в ФСКН России, где имеются не только структурные и оперативные предпосылки, но и квалифицированные кадры, прошедшие тщательный отбор на этапах противодействия преступности в наиболее коррупционно привлекательных сферах (налогов, а теперь и наркотиков).

В соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации борьбой с организованной преступностью должны заниматься так или иначе все правоохранительные органы и так называемые силовые ведомства. На итоговой коллегии МВД России 8 февраля 2013 г. Президентом Российской Федерации было объявлено о том, что борьба с организованной преступностью является одним из приоритетных направлений деятельности ведомства.

Анализ правового регулирования координации борьбы с преступностью показывает, что в настоящее время несколько правоохранительных и контролирующих органов занимается этой деятельностью. Это обстоятельство обращает на себя внимание особенно на фоне продолжающейся консолидации преступной среды и развития криминальных рынков.

Тревожной тенденцией может стать объединение рынков в единую масштабную преступную деятельность, в которую включатся наркобизнес, порнобизнес, криминальные рынки легализации преступных доходов, водных биоресурсов, рынок незаконной миграции и торговли людьми, незаконные организация и проведение азартных игр и т.п. В этом случае у правоохранительных органов не будет ресурсов для ответного удара (точка невозврата будет пройдена).

Принимая во внимание то обстоятельство, что в настоящее время «координатор по направлению» борьбы с организованной преступностью федеральным законом не определен, можно с уверенностью констатировать, что в условиях активного функционирования криминальных рынков в России в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью роль прокуратуры будет усиливаться.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, никаких изъятий из предмета координационной деятельности, в том числе при организации борьбы с криминальными рынками, быть не может.

Прокурорская координация будет наиболее эффективной, если она осуществляется в сочетании с надзорными функциями прокуратуры. Такое сочетание должно выражаться в осуществлении надзора за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов и рассмотрении на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов фактов выявленных нарушений законов, которые препятствуют эффективной борьбе с организованной преступностью.

Резюмируя сказанное, сформулируем некоторые предложения.

1. Законодательным органам следует сосредоточить усилия на подготовке предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство по вопросам усиления борьбы с организованной преступностью, особенно в части более эффективного использования института конфискации имущества, ответственности юридических лиц, включенных в организованную преступную деятельность¹, ограничения

¹ По образцу ст. 15.27¹ «Финансирование терроризма» КоАП РФ, в которой предусмотрен административный штраф на юридических лиц и административное приостановление деятельности за предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг, если они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения преступлений террористической направленности (проект федерального закона от 15.01.2014 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного группой депутатов — Яровой И. А., Денисенко О. И. и Луговым А. К.).

банковской тайны, ужесточения ответственности за создание фирмоднодневок, отмывания денег и вывоза капитала. основополагающее значение при закреплении и реализации данных положений имеют Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), прежде всего рекомендация № 3 «Преступление отмывания денег», согласно которой отмывание доходов следует рассматривать как преступление на основании Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (Венская конвенция) и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (Палермская конвенция).

2. Важной составляющей борьбы с организованной преступностью, в соответствии со ст. 10 Конвенции против транснациональной организованной преступности, является принятие мер по повышению эффективности применения положений гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых и в интересах которых совершаются преступления организованными группами, бандами, преступными сообществами (организациями).

3. Правительству Российской Федерации обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных:

- на защиту органов государственной власти и местного самоуправления от проникновения лиц, связанных с организованными преступными формированиями;
- на придание особого статуса свидетелям, потерпевшим, иным участникам уголовного судопроизводства по делам, связанным с деятельностью организованных преступных формирований, усиления мер государственной защиты указанных лиц;
- на введение в уголовное законодательство обстоятельства, исключающего преступность деяния, в связи с выполнением специального задания по пресечению или раскрытию преступлений, совершенных членами организованных групп или преступных сообществ (организаций).

4. Правоприменителю целесообразно регулярно проводить анализ состояния борьбы с организованной преступностью в Российской Федерации, на федеральном, региональном уровнях, а также по отраслям экономики и криминальным рынкам, созданным и создаваемым при непосредственном участии организованных преступных формирований, в том числе транснационального характера.

5. Деятельность специализированных оперативно-розыскных подразделений по борьбе с организованной преступностью (включая ее финансово-экономическую и коррупционную составляющие) должна быть сосредоточена на основных направлениях борьбы с кри-

минальными рынками и координироваться прокуратурой. Такая координация будет наиболее результативной, если она осуществляется в сочетании с надзорными функциями прокуратуры.

§ 4. Общая характеристика криминальных рынков. Современные проблемы борьбы с незаконным оказанием услуг

Являясь ядром теневой экономики, российский криминальный рынок представляет собой сложное социально-экономическое явление, имеющее общественно опасный характер. Считается, например, что самым разнообразным и многоэлементным по структуре является криминальный рынок товаров¹. Криминальный рынок услуг менее разнообразен, но приносит не меньшие доходы. В его структуре можно выделить следующие виды преступной деятельности:

нелегальный бизнес, связанный с предоставлением и потреблением разрешенных в гражданском обороте услуг, осуществляемый без лицензии или специального разрешения;

бизнес, связанный с предоставлением и потреблением запрещенных в гражданском обороте услуг, которые используются субъектами криминального рынка для обеспечения его функционирования, подавления конкуренции и социального контроля, а также услуг, предназначенных для удовлетворения спроса других потребителей.

Анализ приведенной структуры криминального рынка услуг позволяет выявить его двухстороннюю направленность. С одной стороны, это услуги, на которые есть устойчивый спрос со стороны потребителей и предоставление которых приносит существенные доходы субъектам криминального рынка (медицинские, сексуальные, образовательные и др.). При этом такими услугами являются как разрешенные, так и запрещенные в гражданском обороте (коррупционные услуги, заказные убийства, легализация преступных доходов, контрабанда и др.). Однако последние нередко используются субъектами криминального рынка для обеспечения его деятельности и безопасности, а также подавления конкуренции со стороны как легальных, так и нелегальных экономических субъектов. Рынки этих двух видов обычно действуют самостоятельно и имеют собственные сферы реализации и своих специфических потребителей. Между тем выделение в криминальном рынке услуг таких элементов является весьма условным, так как

¹ См. подробнее: *Репецкая А. Л.* Понятие, признаки и структура криминального рынка России // Сибирский криминологический журнал. 2006. № 2; Она же. Криминальный рынок России. Саратов, 2007.

критерием является не вид деятельности, а категория потребителей. И с этим тезисом нельзя не согласиться.

Рынки услуг, в отличие от рынков товаров, могут иметь узколокальный характер. Иными словами, предоставляемые виды услуг могут быть востребованы только в определенном месте, обладающем специфическими характеристиками. Например, так называемая бункеровка, которая заключается в заправке топливом сухогрузов, находящихся в портах, заправщиками без лицензии и соответственно продающих топливо по ценам ниже официальных, является рынком с 160 млн долл. ежегодного дохода¹. При этом «серые» бункеровщики составляют треть от экономических субъектов, действующих на этом рынке легально. Очевидно, что такая услуга может иметь спрос только в крупном порту, где заправляются тысячи кораблей.

В целом блок услуг, предоставляемых без лицензий или специальных разрешений, является наиболее крупным в структуре криминального рынка услуг, а плотность его распространения по территории России зависит от спроса на эти услуги со стороны потребителей. Вместе с тем, без сомнения, наиболее крупные рынки этого блока находятся в достаточно больших городах, где потребителей больше и имеется соответствующая инфраструктура (помещения, оборудование, специалисты), позволяющая их оказывать.

В этом блоке представлены как традиционные виды услуг, наиболее часто находящиеся в сфере нелегального бизнеса (например, игорный бизнес), так и относительно новые, появившиеся в связи с современным экономическим развитием общества (рейдерская деятельность, трудоустройство за границей, криминальный рынок рекламы, медицинские услуги различного профиля, образовательные услуги и повышение квалификации, банковская деятельность и др.).

Эти услуги, как и товары, находящиеся в обороте криминального рынка, можно отграничить от легальных только незаконным характером их предоставления, когда требуется специальное разрешение или лицензия, позволяющие заниматься такой деятельностью. В противном случае государство не контролирует получаемые доходы и не получает соответственно налоговых отчислений, качество предоставляемых услуг также не контролируется, и последствия предоставления таких услуг могут иметь общественно опасный характер (особенно в случаях предоставления медицинских услуг).

¹ Так, только в одном порту Санкт-Петербурга заправляется до 11 тыс. сухогрузов ежегодно. Количество необходимого топлива для дозаправки, таким образом, равняется 100 тыс. тонн в месяц, что составляет 13,5 млн долл. 30% бункеровщиков в этом порту являются «серыми». Приведенные данные соответствуют 2005–2006 гг.

Кроме того, этот рынок развивается неравномерно: те услуги, которые еще несколько лет назад были широко представлены на криминальном рынке, с усилением контроля и изменением законодательства сокращаются, тогда как рынок услуг, которые не были представлены достаточно широко, сегодня успешно развивается. В целом криминальный рынок услуг был наиболее развит в начале 1990-х гг., когда совершался переход от одной системы хозяйствования к другой. Государство утратило монополию на предоставление многих услуг (образовательных, медицинских, банковских и др.), появились негосударственные организации и учреждения. Тогда многие из новых экономических отношений были только законодательно регламентированы, но соответствующего контроля за их исполнением еще не существовало. Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающий уголовную ответственность за многочисленные экономические преступления, еще не был принят. Криминальный рынок услуг, разрешенных в гражданском обороте, процветал.

Например, в 1994 г. Ассоциация российских банков насчитывала более 2000 негосударственных банков, имевших лицензии Банка России на осуществление банковских операций, которые давали в то время колоссальные прибыли. Многие из новоявленных банкиров пытались выполнять отдельные банковские функции, в частности, привлечение на депозиты денежных средств населения и юридических лиц, не имея на то соответствующей банковской лицензии. После серии банкротств, нормативного упорядочения деятельности коммерческих банков, а также введения уголовной ответственности за незаконную банковскую деятельность банковский бум прошел¹.

Сегодня большинство банков в России, за некоторым исключением, имеют устойчивую деловую репутацию. Это связано с наличием серьезного банковского контроля, необходимостью открывать корреспондентские счета в Банке России и практической невозможностью нелегально осуществлять весь комплекс банковских услуг, действуя в легальной сфере экономики.

Между тем реальной действительностью являются банки, находящиеся под контролем крупных преступных сообществ (преступных организаций), а также подпольные банки, действующие в теневых или криминальных секторах экономики. К видам услуг, которые предоставляют последние, относятся такие виды незаконной банковской деятельности, как незаконные валютные операции, участие в отмывании денег,

¹ См.: Макаров Д. Г. Теневая экономика и уголовный закон. М., 2003. С. 75, 105–106.

в кредитовании криминальных видов деятельности, в незаконном обналичивании денежных средств¹ и др.

Незаконная деятельность для банков, действующих в легальном секторе экономики, в основном ограничивается деятельностью без необходимой лицензии Центрального банка России и, как правило, проведением одной-двух банковских операций. Для теневых, подпольных банков спектр таких услуг весьма разнообразен, поскольку они обслуживают налично-денежный рублевый или валютный оборот, выдают кредиты под 10–30% в месяц в валюте челнокам, мелким предпринимателям, небольшим кредитным организациям, криминальным структурам и т.п. Учитывая, что около 40% всей наличной денежной массы оборачивается в теневом секторе экономики и на криминальных рынках, услугами таких банков желает воспользоваться широкий круг клиентов, действующих в этой сфере².

Так, руководители ряда коммерческих банков, в числе которых находился «Мастер-Банк», организовали схему незаконного обналичивания денежных средств заинтересованных клиентов через подконтрольные фирмы-однодневки и финансово-кредитные организации. С каждой транзакции злоумышленники взымали комиссию в размере до семи процентов. В причастности к так называемой черной обналичке владельцев и менеджмент «Мастер-Банка» подозревали давно. Сам же банк в профессиональных кругах считали чуть ли не главной «прачечной» – структурой, через которую отмывались коррупционные потоки, связанные в том числе и с хищением бюджетных средств. Таким образом, «Мастер-Банк» был не только видным игроком на рынке финансовых услуг, но и значимым звеном в криминальной цепи теневой экономики. Только за 2013 г. через кассу «Мастер-Банка» было обналичено более 200 млрд руб. Участниками этих операций были около двух тысяч физических и двухсот юридических лиц³.

В соответствии с законодательством Российской Федерации о банках и банковской деятельности кредитная организация, у которой отозвана (аннулирована) лицензия на осуществление банковских операций, должна быть ликвидирована.

В структуре оснований отзыва лицензии преобладали такие, как существенная недостоверность отчетности (п. 3 части первой ст. 20 Фе-

¹ «Прачечные» Дагестана «сдают кассу». <http://fb.su/infoprint/54912.html> (дата посещения – 03.07.2013).

² См.: *Дмитриев О. В.* Экономическая преступность и противодействие ей в условиях рыночной системы хозяйствования. М., 2005. С. 190.

³ См.: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1159110&cid=6> (дата посещения – 20.11.2013).

дерального закона «О банках и банковской деятельности»), нарушение банковского законодательства (п. 6 части первой ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), нарушение требований ст. 6 и 7 Федерального закона № 115-ФЗ (п. 6 части первой ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). По состоянию на 1 января 2014 г. 67 из 152 кредитных организаций, основанием для отзыва лицензии у которых явилось нарушение данного закона, были признаны арбитражными судами банкротами.

Можно с уверенностью сказать, что финансовый кризис последнего десятилетия показал полную несостоятельность правительств разных стран и подконтрольных им государственных финансово-кредитных институтов. Они просто не успевают за стремительной глобализацией и развитием технологий, которые оказывают влияние на рынки. В отличие от организованной преступности, которая быстрее приспосабливается к новым экономическим условиям, используя при этом новые финансовые инструменты. При этом высокая эффективность (с экономической точки зрения) деятельности преступных формирований во многом предопределяется отсутствием ограничений в способах получения прибыли¹.

Как структурный элемент теневой экономики криминальный рынок создает собственное экономическое и социальное пространство, обеспечивая себя необходимой инфраструктурой – коммуникациями, информацией, различными другими видами сервиса. Сюда включаются как теневые денежные потоки, так и нелегальные механизмы обеспечения рабочей силой, социальный состав которой напрямую зависит от осуществляемой государством экономической и социальной политики.

Другой сферой, в которой достаточно распространено предоставление услуг населению за деньги, но без соответствующей лицензии, является сфера образовательных услуг. А ведь образовательные услуги предоставляют и учреждения, дающие среднее специальное образование и соответствующий диплом. И в вузах, и в колледжах существует система дополнительного образования, в рамках которого специалист может повысить квалификацию по своей специальности или получить другую дополнительную специальность. По окончании получения любого вида

¹ См. об этом подробнее: *Дмитриев О. В.* Указ. соч. С. 41; *Аганов П. В.* Основы теории регламентации ответственности и противодействия организованной преступной деятельности: монография / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. А. Лопашенко. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2011. С. 228; *Прокофьева Т. В.* Особенности современной организованной преступности в сфере экономики // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. № 1 (29). С. 8.

образовательных услуг выпускнику дается диплом государственного образца независимо от того, коммерческий или государственный вуз предоставлял такие услуги.

С появлением платного образования появился и рынок соответствующих услуг. Первоначально в коммерческих вузах, имеющих лицензию на предоставление образовательных услуг в целом, могла отсутствовать лицензия на обучение отдельным специальностям. Со временем произошло ужесточение контроля за получением основного высшего образования и число субъектов, предоставляющих незаконные образовательные услуги, сократилось.

Однако этот вид бизнеса не исчез, а трансформировался. Предоставление незаконных услуг сегодня почти полностью переместилось в сферу дополнительного образования, которая фактически не проверяется. Во-первых, тысячи специалистов разного профиля обязаны повышать свою квалификацию для дальнейшего продолжения работы на прежних должностях с определенной периодичностью. В конечном итоге их интересует получение диплома, подтверждающего их квалификацию, а не факт наличия лицензии у образовательного учреждения, которое его выдает.

Во-вторых, развит рынок таких услуг при получении второго высшего образования, диплом о наличии которого в ряде вузов можно купить. В некоторых коммерческих вузах по такой схеме получают дипломы и об основном высшем образовании. Чтобы придать вес такому диплому, коммерческий вуз может зайти под крышу крупного государственного вуза, разделив прибыль от незаконной деятельности с его руководством. В этом случае услуга заключается в предоставлении подлинных документов о получении образования.

Поскольку желающих иметь дипломы о высшем образовании или повышении квалификации тысячи, а учебный процесс для многих из них отсутствует, хотя стоимость его полностью оплачивается¹, прибыль в этой сфере предоставления нелегальных услуг составляет сотни миллионов рублей.

До определенного момента в России активно развивался игорный бизнес, особенно в крупных городах. Фактически во всех общественных местах стояли игровые автоматы, не считая специальных заведений (казино), предназначенных для игры за деньги. Игорный бизнес в России создавался в первую очередь усилиями организованной преступности, он и сейчас в основном находится под ее контролем².

¹ Сегодня стоимость получения второго образования варьирует от 15 до 30 тыс. руб., в зависимости от специальности.

² См. подробнее об этом: *Дмитриев О. В.* Указ. соч. С. 162–163.

Однако часто игорные услуги населению предоставляют субъекты, занимающиеся игорным бизнесом нелегально, без специальной лицензии, либо, имея лицензию на предоставление игорных услуг, они используют нелегальное оборудование. Такие игровые автоматы обычно копируют известного и реально существующего производителя, а игровая плата производится таким образом, чтобы вероятность выигрыша не превышала 10–15% (хотя по правилам она не может быть менее 75%).

В связи введенными государством законодательными ограничениями количества игорных заведений и мест, где они могут быть расположены, расширился рынок игорных услуг, предоставляемых нелегально, поскольку на их существовал и продолжает существовать устойчивый спрос.

С 1 июля 2009 г., согласно Федеральному закону от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 244-ФЗ), азартные игры разрешены в России лишь в четырех зонах: «Азов-сити» на границе Краснодарского края и Ростовской области, «Сибирская монета» на Алтае, «Янтарная» в Калининградской области и «Приморье» в Приморском крае. Однако соответствующей инфраструктуры в этих регионах до настоящего времени фактически не создано. Следует констатировать, что бывшим хозяевам игорного бизнеса экономически это не выгодно. Подавляющую часть прибыли он приносил именно в крупных российских городах – Москве, Санкт-Петербурге и др. В свою очередь, игорный бизнес приносил значительные поступления в федеральный бюджет. Так, до вступления Закона в силу, по данным ФНС России, в России было зарегистрировано 220 000 игровых автоматов и более 5500 игровых столов. Сферу игорного бизнеса обслуживали около 350 тыс. человек. Налог на игорный бизнес принес консолидированному бюджету государства в 2008 г., по данным Федерального казначейства, 26,4 млрд руб. Бюджет г. Москвы получил от игорного бизнеса 6 млрд руб., а Санкт-Петербурга – 3,5 млрд руб. налоговых поступлений². Однако не меньшие суммы скрывались от налогообложения за счет наличия незарегистрированных игровых столов и автоматов, а также специально разработанных схем по уклонению от уплаты налогов в данной сфере бизнеса.

После вступления Закона в силу вполне обоснованно ожидалось, что не все владельцы игрового оборудования прекратят свою дея-

¹ Российская газета. 2006. 31 дек.

² См.: Ведомости 30.12.2009, № 248 (2518) // http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/252766/stavka_provalena (дата обращения – 10.12.2013).

тельность, приносящую им огромные доходы. Однако, как показала практика, большинство заведений этого профиля все же закрылись. Немалую роль в этом сыграла и предварительная профилактическая работа, которая проводилась как федеральными, так и местными властями, а также органами внутренних дел. Многие владельцы игорного бизнеса в России сделали ставку на зарубежные проекты (в основном на Украине, в Белоруссии, Латвии и др.). Помещения, ранее принадлежавшие им, были перепрофилированы под другие виды деятельности: ночные клубы, рестораны, магазины, свадебные салоны, иные предприятия потребительского рынка. В то же время нередко владельцы игровых клубов поменьше, не отказываясь от привычного бизнеса, продолжили отъем денег у азартных граждан путем весьма простого способа смены вывески своих заведений на клубы «мгновенных лотерей», компьютерных игр и пр. Интересно, что вопрос законности переделки игровых автоматов в лотерейные ни в одном российском нормативном правовом акте своего отражения не нашел, и сегодня в сети Интернет можно встретить предложения о переделке игровых автоматов в лотерейные. Такая «модификация» заключается в том, что на аппарате табличку «Игровой аппарат» меняют на надпись «Лотерейное оборудование». По сведениям экспертов, в разных регионах больше половины всех бывших залов игровых автоматов теперь работают под видом мгновенных лотерей¹. Таким образом, асоциальный бизнес, который ранее ставил многих людей на грань выживания, разрушал семьи и людские судьбы, продолжает существовать.

Несмотря на предпринимаемые меры, в отсутствие четких законодательных требований к организации азартных игр и лотерей численность объектов данной сферы услуг практически не снижается. Так, по имеющимся данным, только в г. Москве в 2013 г. закрыли 16 подпольных казино, больше 600 игровых клубов, 20 пунктов приема ставок букмекерских контор и изъяли свыше 17 тысяч единиц игрового оборудования².

Переделанное под лотерейное (а фактически игорное) оборудование изымается органами внутренних дел в целях пресечения деятельности сомнительных клубов и залов, а также для производства экспертиз и экспертно-криминалистических исследований. При этом ряд представителей игровой индустрии оказывают активное противодействие органам

¹ См., напр.: *Соловьев И. Н.* О некоторых вопросах административно-правового противодействия незаконному игорному бизнесу // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал. Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=183>.

² См.: Российская газета. № 6157 от 16.08.2013.

внутренних дел при изъятии игорного оборудования. Так, зафиксированы случаи, когда игорное оборудование закатывалось в бетон, приваривалось к стальным цельным конструкциям, крепилось с помощью специальных технологий, что существенно затрудняло, а в некоторых случаях исключало возможность его изъятия. При этом сотрудникам полиции приходилось прибегать к помощи спасателей МЧС России и работников жилищно-коммунального хозяйства. Известны также факты крышевания¹ незаконного игорного бизнеса сотрудниками правоохранительных органов и прокуратуры. Так, в феврале 2011 г. в нескольких городах Подмосковья Федеральной службой безопасности были обнаружены нелегальные игорные заведения. Как оказалось, незаконный бизнес мог существовать благодаря покровительству областного ГУВД и прокуратуры.

После вступления в законную силу запрета на проведение и организацию азартных игр вне специальных зон (с 2009 г. по настоящее время) органы прокуратуры совместно с МВД России проверили 91 603 объекта. В результате пресечена деятельность 60 778 незаконных заведений, осуществлявших азартные игры, а также 610 подпольных казино. Изъято более 796 тыс. единиц игорного оборудования².

По 37 829 случаям нарушений законодательства об ограничении азартной деятельности руководители недобросовестных хозяйствующих субъектов привлечены к административной ответственности, и им назначены штрафы на сумму свыше 602,4 млн руб.

В 2012 г. по ст. 14.1.1 КоАП РФ (незаконная организация и проведение азартных игр) составлено 8442 протокола об административных правонарушениях, из них 8041 переданы в суд для принятия процессуального решения. Так, в Приморском крае Уссурийская городская прокуратура совместно с сотрудниками полиции выявила факты осуществления незаконной игорной деятельности с использованием сети Интернет и персональных компьютеров в нескольких помещениях, расположенных в г. Уссурийске. По результатам проверки возбуждено 7 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.1.1 КоАП РФ (организация и (или) проведение азартных игр и использованием игрового оборудования вне игорной зоны либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет), были изъяты 73 единицы компьютерного оборудования.

¹ Под крышеванием принято понимать совершение действий в целях защиты бизнеса, в том числе незаконного, со стороны правоохранительных органов либо криминальных структур, за вознаграждение на постоянной основе.

² См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86326/> (дата обращения – 25.01.2014).

По искам прокуроров в доход государства с субъектов предпринимательской деятельности взыскано более 53,5 млн руб., полученных в результате противоправной деятельности.

По 1530 фактам обнаружения незаконных игорных заведений возбуждены уголовные дела.

На территории России незаконная игорная деятельность осуществляется в основном с использованием аппаратно-программных комплексов, интернет-ресурсов, а также букмекерскими конторами без соответствующих лицензий¹.

За период 2011–2013 гг. число зарегистрированных преступлений, квалифицированных по ст. 171.2 УК РФ (незаконные организация и проведение азартных игр), существенно увеличилось, составив в 2013 г. 106 фактов (96 – в 2012 г. и 20 – в 2011 г.)². В 2013 г. окончены расследованием и направлены в суд дела по 46 преступлениям. Приостановлено уголовных дел по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, по 28 преступлениям; по п. 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ – по 14 преступлениям.

Наибольшее число преступлений данного вида в 2013 г. было зарегистрировано в Центральном федеральном округе – 60, наименьшее в Северо-Западном – 3 факта. Одновременно в Центральном федеральном округе зафиксировано максимальное увеличение числа зарегистрированных фактов незаконной организации и проведения азартных игр (+ 81,8%; 8 – в 2011 г., 33 – в 2012 г.).

В настоящее время существует несколько способов легализации игорного бизнеса. Главным из них выступает проведение игр с помощью сети Интернет. Желаящим сыграть предлагается интернет-версия рулетки, игрового автомата и карточных игр. Игры в доменной зоне «.ru» запрещены законом, поэтому компания регистрируется в офшоре, там же находится сервер. Игра ведется на сумму, которую человек переводит с кредитной карты на определенный счет, либо используется система интернет-платежей³.

Понятно, что далеко не все люди, игравшие в автоматы, переориентируются на Интернет. Однако по мере распространения популярности всемирной информационной сети государству придется обратить на эту проблему внимание. Так, в Башкирии была пресечена деятельность интернет-кафе «Беркут», в котором проводились азартные игры по следующей схеме. В помещении было установлено

¹ См.: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86326/>

² Информация о состоянии преступности в сфере игорного бизнеса подготовлена на основе данных формы 1-ЕГС за 2011–2013 гг.

³ Романова Т. Ставок больше нет // Ведомости. 2009. 30 дек.

5 компьютеров с системными блоками и один центральный компьютер с центральным блоком, посредством которого осуществлялось перечисление виртуальных денежных средств на остальные компьютеры, на которых были установлены разные варианты азартных игр. Сам процесс игры осуществлялся следующим образом: игрок передавал администратору интернет-кафе наличные денежные средства (ставку от 10 руб. и выше). Администратор посредством центрального компьютера перечислял денежные средства в размере переданных игроком наличных денежных средств на выбранный клиентом компьютер с установленными азартными играми. На мониторе отображался результат игры и виртуальные денежные средства, которые в случае выигрыша игрок был вправе получить у администратора наличными. При этом администрацией интернет-кафе были предприняты меры для представления азартной игры на игровом оборудовании в виде игры в сети Интернет, однако при этом в процессе игры на компьютере выход в сеть не осуществлялся¹.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона № 244-ФЗ деятельность по проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, а также средств связи, в том числе подвижной связи, запрещена, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Еще одним способом выступает предоставление услуг по распространению лотереи. Следует отметить, что широко практикуемая сегодня некоторыми предпринимателями замена вывески на игровом заведении и перепрошитие плат игровых автоматов не меняют сути: азарт и возможность либо выиграть, либо полностью проиграть деньги в пользу организаторов таких суррогатных казино. При этом технология игры остается практически прежней, меняются лишь незначительные детали, с той лишь разницей, что лотерейное оборудование не подлежит постановке на учет в налоговых органах (игровые автоматы ранее регистрировались в налоговых инспекциях), отсутствуют также ограничения по размещению такого оборудования.

Подтверждают складывающуюся практику и материалы журналистских расследований. Например, Т. Романова пишет: «Еще одна лазейка — так называемые лотоматы. Автомат продает моментальную лотерею и выдает выигрыш наличными деньгами. Провести различие между лотерейными и игровыми автоматами должен технический регламент, который пока не разработан»².

¹ По материалам ИА REGNUM. Новости. 10.09.2009. URL: www.regnum.ru/news.

² Романова Т. Ставок больше нет // Ведомости. 2009. 30 дек.

Сотрудниками органов внутренних дел проводится постоянная работа по пресечению деятельности игровых клубов, которые маскируют свою деятельность под видом распространения лотерей. Так, проверка деятельности игрового клуба в г. Ульяновске показала, что на территории клуба находилось 65 игровых автоматов, которые в нарушение закона были оборудованы купюроприемниками. И хотя они пестрили надписями «Лотерея», отъем денег у игроков происходил по старой запрещенной схеме. Работники клуба не смогли представить сотрудникам полиции никаких документов на игровые автоматы¹.

Авторы, специально исследовавшие проблемы организации и ведения незаконного игорного бизнеса, пришли к выводу о том, что он представляет угрозу для общественной нравственности, создает опасность для здоровья населения и благоприятную среду для распространения иных общественно опасных деяний². Однако судебная практика по данной категории дел знает лишь единичные факты привлечения к уголовной ответственности за незаконную организацию и проведение азартных игр. Так, Калининский районный суд г. Новосибирска признал виновными в совершении преступления, предусмотренного ст. 171.2 УК РФ уроженцев кузбасского города Междуреченска братьев-близнецов Романа и Вячеслава Ш. Как указывается в материалах уголовного дела, несколько лет назад братья занялись игорным бизнесом: открыли четыре зала, в которых функционировало почти полсотни автоматов. После внесения в июне 2011 г. поправок в УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность за проведение азартных игр вне игорных зон, братья Ш. сворачивать сверхприбыльный бизнес не стали и перешли на нелегальное положение. Для этого они заручились поддержкой нескольких полицейских. Покровительствовали подпольному бизнесу четверо оперативников отдела по экономической безопасности и противодействию коррупции местной полиции. Офицеры, согласно версии следствия, должны были предупреждать предпринимателей о планировавшихся операциях силовиков. За крышевание полицейские получали по 20 тыс. руб. ежемесячно. На случай прослушивания телефонов, по версии следствия, участники группировки ввели условные обозначения. Например, «шоколадки» означали платы игровых автоматов, «парикмахерская» — игровой зал, «Калининград под снегопадом» — проверки правоохранительных органов в Калининском районе.

¹ По материалам ИА REGNUM. Новости. 08.12.2009. URL: www.regnum.ru/news.

² См., напр.: *Севостьянов Р.А.* Проблемы уголовной ответственности за организацию и ведение незаконного игорного бизнеса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 3.

В апреле 2012 г. девять предполагаемых участников группировки, включая четырех полицейских, были задержаны (в последующем всем была избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы) сотрудниками ФСБ России и управления собственной безопасности Главного управления МВД России по Новосибирской области. В ходе операции были изъяты почти полсотни игровых аппаратов, бухгалтерия и средства группировки. Предпринимателям-нелегалам следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по Новосибирской области предъявило обвинение по ст. 171.2 УК РФ («Незаконные организация и проведение азартных игр»). Полицейским дополнительно инкриминировали злоупотребление полномочиями (ч. 1 ст. 285). По подсчетам следствия, с июля 2011 г. по апрель 2012 г. обвиняемые получили доход в размере свыше 26 млн руб¹.

Из современных криминальных рынков легальных услуг наиболее активно развивается рынок страховых услуг, который включает целый ряд преступных проявлений. Деятельность многих страховых компаний в России не преследует цель создания эффективного механизма защиты интересов граждан, а направлена на решение совершенно других задач. Не секрет, что страховщики зачастую используются для «псевдострахования» или «лжестрахования»². Это значит, что разнообразный инструментарий страховой деятельности, представляющий услуги страхования, используется для получения прибыли страхователем незаконными способами. Среди последних можно назвать незаконное предпринимательство, невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте, нецелевое использование бюджетных средств, злоупотребление должностными полномочиями, взяточничество и др.

Криминальный рынок страховых услуг в основном работает как транснациональный, поскольку на внутреннем рынке в страховой сфере действуют, как правило, зарегистрированные страхователи. Для транснационального рынка страховых услуг характерен импортный вариант. Это значит, что иностранные страховые компании, которые не имеют юридической регистрации на территории России, используют российского потребителя, заключая с ними договоры накопительного страхования, обязательства по которым никогда не будут выполнены.

¹ См. подробнее: *Воронов К.* Сотрудник казино проиграл 30 тыс. рублей. Вынесен первый приговор участнику группировки, занимавшейся игорным бизнесом // Коммерсантъ-Online. 26.06.2013. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2220417/print>.

² См.: *Галуза Н. Ф.* Борьба с криминалитетом и недобросовестностью в страховании // *Страховое ревью*. 2002. № 9. С. 15; *Боровских П. Г.* Страхование в России: криминологический анализ тенденций // *Реформы в России: история и современность*. Омск, 2004. С. 127.

Клиентов привлекает возможность накапливать средства в надежных иностранных (преимущественно швейцарских) банках или на счетах страховщиков, зарегистрированных, как правило, в офшорах. В результате из России вывозятся огромные средства в валюте, которые граждане не доверяют российским банкам, не понимая при этом, что стали жертвами мошеннических действий.

Так, наиболее известной иностранной страховой компанией подобного рода являлась Si Save Invest Ltd. (далее – SSI), которая имела филиалы более чем в 25 регионах России, а также в ряде стран СНГ. По самым скромным подсчетам при посредничестве этой страховой пирамиды из России вывезено от 2,5 до 4 млрд долл. США. Деятельность данной компании достаточно проста, она включает распространение среди граждан полисов накопительного страхования иностранных страховых компаний и одновременно вербовку агентов по распространению полисов с использованием системы сетевого маркетинга. При этом в качестве таких агентов SSI привлекает чиновников различного ранга и руководителей предприятий, которые за определенный процент становились страховщиками на подведомственной им территории¹.

Несмотря на прямой запрет в законодательстве, продажа полисов иностранных страховщиков продолжается и в настоящее время. Представители брокерской фирмы называют себя консультантами, заключают договоры страхования и, получая деньги, переводят их за рубеж. Подобную деятельность сегодня в России осуществляют более 20 фирм, которые именуются страховыми брокерами или финансовыми консультантами.

Между тем встречаются иностранные страховщики, которые действуют самостоятельно. В качестве приманки потребителей страховых услуг они используют обещание второго гражданства (International Financial Network) или ссуды на покупку квартир в 40 странах мира, а также учебу, работу, вид на жительство за рубежом (Brunsweek Insurance company Ltd.)².

Анализ рассмотренных выше криминальных рынков легальных услуг позволяет сделать вывод о том, что это достаточно динамично развивающийся рынок, детерминантами которого часто являются появление новых технологий и новых рынков услуг, а предоставление легальных услуг населению нередко сочетается с криминальными схемами, как правило, имеющими мошеннический характер, либо со значительными злоупотреблениями должностными лицами своим служебным положением.

¹ См.: *Знаменский А. Б.* Стоит ли иметь дело с Save Invest // www.znay.ru; Страховой брокер // www.lohozona.ru/more/1190.

² Там же.

Услуги, запрещенные в гражданском обороте, не столь многочисленны. Как уже указывалось, их структура выделена относительно условно в зависимости от категории их потребителей. Это услуги, которые, с одной стороны, направлены на обслуживание нужд самого криминального рынка, а с другой – представляют собой самостоятельные рынки услуг, не ограниченные только этими нуждами и имеющими потребителей и за его пределами. Эти элементы вместе с тем включают виды услуг, которые относятся только к конкретной их группе. Например, предоставление сексуальных услуг не связано с услугами по обеспечению функционирования криминального рынка, а торговля людьми вряд ли имеет спрос у потребителей, не являющихся его субъектами.

Кстати, сексуальные услуги являются традиционными и одними из самых распространенных в структуре услуг, запрещенных в гражданском обороте. Эта деятельность может быть связана и с другими сегментами криминального рынка, в частности, попутно может производиться реализация товаров как криминальной, так и некриминальной группы, например, наркотиков либо алкогольной продукции, табачных изделий и т.д. А поставка людей для оказания такого рода услуг обеспечивается из резервов криминального рынка рабочей силы. В этом смысле сексуальная эксплуатация может быть тесно связана с торговлей людьми, и в данном случае этот процесс (вербовка, транспортировка, подготовка документов, купля-продажа) также приобретает характер оказания услуг, но уже обеспечивающих функционирование самого секс-бизнеса, а не его потребителей.

Организация сексуальных услуг как вид криминального рынка отличается высокой латентностью. Речь идет о вовлечении в занятие проституцией и организации притонов для занятия проституцией (соответственно ст. 240 и 241 УК РФ). При таком размахе криминального бизнеса (если судить по буклету «Флирт», распространяемому большими тиражами и с завидной регулярностью, по которому более 300 молодых женщин позиционируют себя как представительницы известной профессии) в этой сфере только в Москве число выявленных преступлений и лиц, их совершивших, должно измеряться сотнями, если не тысячами. Но не тут то было. В Москве и Московской области зарегистрировано только 5 преступлений, предусмотренных ст. 240 УК РФ, и выявлено соответственно 4 лица, их совершивших. Всего по России в 2012 г. соответственно было зарегистрировано 496 преступлений и выявлено 160 лиц. В 2011 г. в России было осуждено 399 человек за вовлечение в занятие проституцией, в том числе совершенное организованной группой – 318 лиц. Кстати, в Ростовской области в июле 2012 г. осуждены участники преступного сообщества, вовлекавшие местных жительниц в занятие проституцией. За период с 2005 по 2008 г. преступникам удалось

привлечь к занятию проституцией 13 женщин. В Москве несколько сотен женщин только одной структурой втянуты в криминальный бизнес, который приносит немалые доходы организовавшим его преступникам, а уголовных дел нет: в 2012 г. выявлено всего 3 преступления.

Большинство же других услуг, относящихся к блоку запрещенных в обороте, характерны как для специализированной группы субъектов криминального рынка, так и для других потребителей. В первую очередь речь идет об обширном рынке коррупционных услуг, контрабанде, легализации преступных доходов, заказных убийствах и т.п.

Анализ характеристики рынка товаров и услуг, как разрешенных, так и запрещенных в гражданском обороте на криминальном рынке России, свидетельствует о том, что услуги, существующие для обеспечения нужд криминального рынка, являются стержневым, базовым элементом в общей структуре криминального рынка.

Невозможно осуществлять продолжительное время деятельность, запрещенную уголовным законом, без коррупционной поддержки, как невозможно затем использовать полученные от этой деятельности доходы, не легализовав их. Многие элементы криминального рынка построены на контрабанде товаров, а для устранения конкуренции субъекты криминального рынка нередко прибегают к насильственным методам, используя профессиональных наемников или банды киллеров.

Кроме того, этими услугами могут пользоваться не только субъекты криминального рынка, но и другие потребители, у которых возник спрос на подобного рода услуги.

Из всех вышеперечисленных услуг, запрещенных в гражданском обороте, спрос на коррупционные услуги в России является наиболее активным, рынок их широк, количество потребителей огромно, и они охватывают самые различные сферы государственной и общественной жизни. В значительной степени коррупционные услуги пользуются спросом при приватизации государственной собственности, распределении бюджетных средств, в правоохранительной сфере, при предоставлении эксклюзивных прав (льгот, в том числе по экспорту или импорту продукции, налогам, квотам, лицензированию и т.п.) и в других сферах.

Опрос сотрудников органов внутренних дел и прокуратуры¹ показал, что среди сфер, в которых наиболее широко используются коррупционные услуги, оказываемые правоохранительными органами, лидирует незаконный оборот леса (так считают 74% сотрудников ОВД и 52% респондентов из прокуратуры). Далее идет незаконный оборот нар-

¹ Было опрошено 130 сотрудников различных структур органов внутренних дел, работающих в г. Иркутске, и 110 сотрудников прокуратуры (примерно равные доли респондентов) из Восточной и Западной Сибири и с Дальнего Востока.

котиков (соответственно 53 и 39%); угоны автотранспортных средств (43 и 28%); проституция (30 и 22%); бутлегерство (16 и 13%); подделка документов с целью их сбыта (8 и 5,4%)¹.

При обслуживании нужд криминального рынка коррупционные услуги необходимы для защиты от разных форм социального контроля, и прежде всего от контроля со стороны налоговых и правоохранительных органов; при подавлении конкуренции как со стороны легальных, так и нелегальных субъектов экономической деятельности; при получении доступа к закрытой коммерческой информации, необходимой, например, при производстве контрафактной продукции, и т.д. Очевидно, что, если бы такие услуги не сопровождали криминальный рынок товаров и услуг, его объемы были бы значительно меньше, а сам рынок имел бы, скорее всего, конспиративный характер.

По мнению профессора А.Л. Репецкой, объемы коррупционного рынка в России велики, поскольку сам он является его устойчиво развивающимся элементом. Так, по данным фонда Индем, инвестирование теневой экономики на подкуп чиновников составляет не менее 33 млрд долл.² Начиная с 2001 г., коррупция в стране выросла почти в десять раз. Рынок коррупционных услуг, составлявший в 2001 г. треть бюджета страны, в 2005 г. составлял два с половиной бюджета (316 млрд долл.)³.

В печати наперебой приводят предлагаемые расценки на коррупционные услуги. Так, со ссылкой на председателя национального антикоррупционного комитета К. Кабанова указывается, что должность министра стоит 10 млн долл., сенатора — до 8 млн долл., районного судьи — от 500 тыс. долл., должности начальствующего состава в УВД — от 50 до 100 тыс. долл. Встреча с чиновником высокого ранга оценивается в 3–5 тыс. долл., звонок депутата, решающего проблему, — 2–4 тыс. Сумма, получаемая тем или иным чиновником в результате предоставления его коррупционных услуг для совершения сделки, составляет от 10 до 30% от ее суммы⁴.

¹ Репецкая А.Л. Российский криминальный рынок услуг: структура и характеристика отдельных видов // Проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией: Криминологический журнал ОГУЭП. 2008. № 1 (3). С. 29.

² См.: Цена чиновника: в рублях, долларах и приговоре // Рос. газ. 2003. № 2–3.

³ См.: Ильичев Г. За четыре года коррупция в России выросла почти в десять раз // Известия. 2005. 21 июля; Номоконов В.А. Рынок коррупционных услуг: состояние и перспективы борьбы // Власть и коррупция. Владивосток, 2006. С. 71.

⁴ См.: Комсомольская правда. 2005. 8 нояб.; Известия. 2005. 26 мая; Новая газета. 2005. 18 июля; Рос. газ. 2005. 18 окт.

Более того, из разовых, эпизодических услуг, время от времени оказываемых чиновниками криминальному рынку и другим потребителям, этот сегмент криминального рынка стал превращаться в систему, позволяющую активно развиваться другим сегментам криминального рынка.

Важное значение для деятельности криминального рынка имеет и легализация доходов, полученных в результате существующего криминального оборота товаров и услуг.

Во-первых, она дает возможность эффективно уклоняться от социального контроля.

Во-вторых, позволяет использовать отмытые деньги в легальном обороте, например, для создания легальных предприятий, чтобы прикрыть незаконный бизнес, либо для получения прибыли в легальной сфере.

Из всех видов деятельности легализация преступных доходов является одной из самых скрытых от социального контроля. Очень трудно подсчитать количество доходов от незаконной торговли на отдельных рынках, но еще труднее определить общее количество ежегодно отмываемых денег, учитывая максимальную латентность этого вида деятельности. На самом деле отмывается только та часть средств, которая остается после затрат на поддержание работы самого преступного предприятия, производство и транспортировку товаров и услуг, подкуп, гарантирующий их безопасный путь и реализацию.

Тем не менее, по оценке мировых финансовых институтов, в России ежегодно отмывается до 100 млрд долл. США, полученных противоправным путем². Стоит заметить при этом, что поскольку основные средства субъекты криминального рынка, как и другие потребители этой услуги, получают за рубежом, то и отмывать деньги они предпочитают там, не ввозя их в Россию, однако способы, которыми эти процессы осуществляются, остаются сходными независимо от места, где это происходит.

В 2003 г. Группа по разработке финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (далее – ФАТФ) определила наиболее современные способы легализации денежных средств, среди которых названы:

- легализация с помощью некоммерческих организаций;
- использование неформальной системы перевода ценностей (системы небанковских переводов, известных как *hawala*, *hundi*, *black market peso exchange*, которые нередко имеют связи между собой);
- использование рынка ценных бумаг;
- создание торговой компании как механизма для отмывания денежных средств;
- отмывание денег на фондовом рынке;

¹ См.: *Дмитриев О. В.* Указ. соч. С. 80.

- отмывание денег на рынке золота и алмазов;
- легализация денежных средств на рынке страховых услуг;
- использование банковских карт¹.

В России, помимо указанных способов легализации, в последние годы получило широкое распространение отмывание денег с помощью украденных или утерянных паспортов физических лиц. Паспорт позволяет быстро зарегистрировать фирму и провести через нее ряд финансовых операций, в том числе связанных с обналичиванием преступных доходов, которые, пройдя через банковские структуры, становятся чистыми.

Развитие этого способа детерминировано отсутствием в России единой базы утерянных и украденных документов. В итоге две трети незаконных выданных наличных сегодня приходится на утерянные и утраченные паспорта, в том числе и на умерших людей.

Всего же, по данным Центрального банка России, ежегодно в стране обналичивается порядка 16 млрд долл. Только «Мастер-банк» путем использования более 200 фирм-однодневок за один день обналичивал в среднем 1 млрд руб. По мнению заместителя председателя Центробанка М. Сухова, за 2013 г. банк способствовал обналичиванию средств по сомнительным основаниям на сумму не менее 200 млрд руб².

В течение 2005 г. в подразделения Департамента экономической безопасности МВД России пришло 902 тыс. запросов от федеральной налоговой службы о подтверждении чистоты паспорта. Но в связи с отсутствием единой информационной базы в установленные сроки было дано только 622 тыс. ответов. Фирма же регистрируется за пять дней, поэтому ответ, пришедший через неделю, уже никому не нужен. В результате без должного контроля правоохранительных органов в России было создано 300 тыс. фирм³.

Кроме того, активную роль в легализации преступных доходов в России играют банки, без которых этот процесс был бы невозможен. За участие в легализации в 2005 г. были отозваны лицензии у 35 банков. Суммы, которые проходили процесс легализации в некоторых из них, свидетельствуют об активности и широте рассматриваемых процессов. Так, банк «Эмал» легализовал 15 млрд руб.; группа московских банков отмыла 130 млрд руб. – годовой бюджет пяти областей. За неполный 2006 г. за обналичивание преступных доходов лишились лицензии еще

¹ См: Отчет ФАТФ об основных способах отмывания денежных средств с обзором практики // www.antitax.ru.

² См.: Forbes // <http://www.forbes.ru/finansy/igroki/253777-dengi-v-portfele-kak-ustroyeny-podpolnye-seti-po-obnalichivaniyu-v-moskve> (дата обращения – 20.09.2014).

³ См.: *Фаллеев М.* «Черные схемы» белых воротничков // Рос. газ. 2006. 15 февр.

16 банков¹. Всего в 2006 г. лицензии на осуществление банковских операций были отозваны у 60 кредитных организаций, это в 2 раза больше, чем в 2013 г. (32).

Между тем даже такой солидный и уважаемый банк, как Сбербанк России, выступает соучредителем многих коммерческих банков, что позволяет ему безвозвратно кредитовать крупных заемщиков и тем самым активно участвовать в отмывании денежных средств².

Заметим, что обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается в том числе путем совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации. При этом в числе главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу остается низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений.

Мы не раз отмечали, что интересы организованных преступных формирований активно присутствуют *в финансово-кредитной сфере*. Для противодействия угрозам экономической безопасности в связи с этим необходимой является поддержка государственной социально-экономической политики, направленной в том числе на укрепление финансовых рынков и повышение ликвидности банковской системы. Обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан будут способствовать противодействие преступным формированиям в легализации собственной экономической основы, устойчивость финансово-банковской системы (п. 48, 54, 55, 61 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года).

В целях обеспечения нормального функционирования финансовой системы, предупреждения проникновения криминальных капиталов в финансовый сектор действующее законодательство наделяет контролирующие органы (в том числе Банк России, Федеральную службу по финансовым рынкам, Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) широким кругом разрешительных полномочий. Значительный объем разрешительных функций реализуется Банком России, целями деятельности которого являются защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

¹ См.: *Гладунов О.* Из банкиров в управдомы // Рос. газ. 2006. 12 сент.; *Фалалеев М.* Указ. соч.

² См.: *Коротков А. П.* Преступления в сфере экономической деятельности как угроза экономической безопасности России. М., 2002. С. 31.

обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы (ст. 75 Конституции Российской Федерации, ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает им лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их. Законодательство о банках и банковской деятельности не содержит понятия лицензионного контроля. Такая процедура охватывается надзором регулятора за деятельностью кредитных организаций (ст. 41 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»): как отмечают исследователи, регистрационно-лицензионная функция Банка России является производной от его контрольных и надзорных функций¹. Исполнение кредитными организациями требований законов обеспечивается возможностью наступления юридической ответственности. Например, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» нарушение организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом и действующими на основании лицензии, требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом, может повлечь отзыв (аннулирование) лицензии. Согласно ст. 44 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг вправе в случае неоднократного нарушения в течение одного года профессиональными участниками рынка ценных бумаг определенных требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» принимать решение об аннулировании соответствующей лицензии.

В результате бурного развития информационных технологий процессы легализации для преступников упростились и ускорились, а их обнаружение и доказывание усложнилось. В России, несмотря на огромные объемы криминального рынка и теневой экономики в целом и соответственно необходимость в легализации больших количеств денег, полученных в результате их деятельности, а также существующую уголовную ответственность за легализацию таких средств, до недавнего времени официально в регистрации находилось только несколько сотен преступлений. При этом состояние этих преступлений характеризовала волнообразная динамика (2002 г. — 1129; 2003 г. — 620; 2004 г. — 1010), по-

¹ Тосулян Г. А., Викулин А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». М.: Дело, 2003.

казатели которой удивляли своей незначительностью на фоне характеризующих криминальных рынков и теневой экономики в целом. Лишь в последующие годы регистрация легализации преступных доходов резко увеличилась (в 7 раз по сравнению с 2002 г.), наблюдалась устойчивая тенденция к росту абсолютных показателей этого преступления (2005 г. — 7461; 2006 г. — 7957), что тем не менее не отражало реальной картины распространенности данного вида услуг, предоставляемых как для нужд криминального рынка, так и для других потребителей. В период с 2009 по 2012 г. количество регистрируемых преступлений по ст. 174.1 УК РФ снизилось в 24 раза: с 8417 до 346, что во многом связано с декриминализацией, отсекающей всю легализацию до 6 млн руб., ограничив тем самым деятельность правоохранительных органов по ее выявлению. В России ежегодно регистрируется несколько сотен тысяч преступлений экономической направленности, из них десятки тысяч преступлений являются предикатными, связаны с получением преступного дохода в крупном или особо крупном размере (в 2010 г. — 51 969, в 2011 г. — 40 315, в 2012 г. — 36 083). При этом соотношение легализации преступных доходов, предусмотренной ст. 174, 174.1 УК РФ, к указанным предикатным преступлениям составляет несколько процентов (в 2010 г. — 3%, в 2011 г. — 1,7%, в 2012 г. — 1,4%). Латентность легализации преступных доходов обусловлена разнообразием способствующих ей негативных факторов и изменчивостью способов совершения этих преступлений, что затрудняет их выявление и расследование. Кроме того, правоохранительными органами реализуются не все имеющиеся возможности по выявлению рассматриваемых преступлений.

Еще один вид широко востребованных услуг в этой сфере — контрабанда нелегальных товаров. Как следует из вышеприведенной характеристики представленных криминальных рынков, контрабанда является одним из наиболее распространенных способов доставки товаров к потребителю и наряду с коррупцией сопровождает перемещение как легальных, так и нелегальных товаров.

Анализ представленных выше криминальных рынков свидетельствует о том, что они редко ограничиваются государственными границами, а значит, имеют транснациональный характер. В этом случае даже если товара нет на внутреннем рынке, его доставляют из-за границы, но чаще криминальный рынок работает на экспорт товаров. Такая ситуация связана с тем обстоятельством, что расположение рынков определяется спросом, т.е. территорией дислокации основного количества потребителей, а не местом производства товара.

Российский криминальный рынок не является исключением и характеризуется, помимо внутреннего циклического функционирования, двумя видами перемещения товаров потребителю, которые невозможно

осуществить без контрабанды. Это экспортный вариант, когда производство незаконных товаров организовано на территории России, а их реализация происходит за ее пределами, т.е. товар вывозится за границу (например, сырьевые, экологические товары, культурные ценности и т.п.). Импортный вариант расположения криминального рынка имеет место тогда, когда товар произведен за пределами России для реализации на ее территории (наркотики, дорогие автомобили и т.п.). В этих случаях с помощью контрабанды обеспечивается продвижение товаров внутреннего криминального рынка на внешний либо с внешнего на внутренний.

Между тем в официальной статистике зарегистрированных фактов уголовно наказуемой контрабанды совсем незначительное количество. Динамика состояния в регистрации достаточно устойчива, хотя и имеет волнообразный характер, но в целом находилась на уровне от 2,5 до 3,5 тыс. преступлений в год. Вероятно, контрабанда крупных партий товара всегда сопровождается коррупционной поддержкой, иначе трудно объяснить функционирование криминального рынка без перемещений товара от производителя к потребителю, особенно если этот товар является ограниченным или запрещенным в гражданском обороте.

При этом речь идет не только о традиционных (вещевых) товарах, но и о людях. Внешне контрабанда нелегальных мигрантов обычно выглядит как самостоятельный рынок, работающий и по экспортному, и по импортному вариантам. Однако в действительности чаще всего эти люди или целенаправленно доставляются на криминальный рынок той страны, в которую они перемещаются, или вынуждены в конечном итоге пополнять резервы его рабочей силы. Например, по данным Международной организации труда за 2004 г., 20% из 5 млн нелегальных мигрантов в Российской Федерации стали жертвами принудительного труда¹.

Для противодействия угрозам экономической безопасности силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества нацелены на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, включая совершенствование миграционного учета, а также на обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах (п. 61 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года).

¹ См.: Ежегодный доклад Госдепартамента США о торговле людьми за 2004 г. // <http://www.usembassy.ru>.

В борьбе с криминальным рынком *нелегальной миграции* мы значительную роль отводим функционированию разрешительной системы в этой сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу.

Разрешительный механизм со свойственными ему контрольными функциями в этом случае направлен на предупреждение и пресечение въезда в Российскую Федерацию лиц, пребывание которых на территории Российской Федерации нежелательно, нелегальное осуществление мигрантами трудовой деятельности.

Согласно п. 7 Положения о Федеральной миграционной службе¹ в круг ее полномочий входит в том числе осуществление федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда; за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников.

Федеральная миграционная служба выдает:

- разрешения на привлечение и использование иностранных работников (приостанавливает срок их действия или аннулирует);
- разрешения на работу иностранным гражданам или лицам без гражданства, патенты для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических лиц (а также аннулирует их);
- разрешения на временное проживание в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства (а также аннулирует указанные разрешения).

¹ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 13.07.2012 № 711.

Несовершенство разрешительного компонента системы управления миграционными процессами находит отражение в динамике нелегальной миграции. Ежегодно в стране от 3 до 5 млн иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов. В связи с этим одним из основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации является модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство, а также совершенствование системы выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности¹.

Соблюдение разрешительного порядка в миграционной сфере является предметом контроля и надзора ФМС России и (или) МВД России².

Вместе с тем недостаточная эффективность государственного контроля за порядком пребывания иностранцев на территории России (в том числе контрольно-разрешительная деятельность) способствует высокому уровню нелегальной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, которая, в свою очередь, существенно влияет на рост числа экстремистских проявлений³.

Криминальный рынок мигрантов тесно взаимосвязан с криминальным рынком торговли людьми. Характеризуя разрешительный порядок как неотъемлемый элемент *борьбы с торговлей людьми*, мы исходим из того, что использование механизма лицензирования для противодействия этой части криминального рынка прямо предусмотрено Модельным законом о противодействии торговле людьми⁴.

Реализация профилактических мер по противодействию торговле людьми должна обеспечиваться со стороны государства комплексом мер

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Президентом РФ.

² См., напр.: Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30.04.2009 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда», зарег. в Минюсте России 09.06.2009 № 14037.

³ Распоряжение Генерального прокурора РФ № 270/27р, МВД России № 1/9789, ФСБ России № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма».

⁴ Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.2008 Постановлением 30–11 на 30-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

экономического, социального, административного и иного характера, включая лицензирование отдельных видов деятельности (работ, услуг), при осуществлении которых имеются благоприятные возможности для торговли людьми и их эксплуатации.

В целях предупреждения преступлений в сфере торговли людьми с использованием возможностей организаций и учреждений, предоставляющих услуги населению, государством в законодательном порядке устанавливается обязательный порядок лицензирования деятельности:

- модельных агентств, а также организаций, занимающихся подготовкой моделей (демонстраторов одежды), в качестве вида образовательной деятельности;
- туроператоров и турагентств;
- частных агентств занятости;
- брачных агентств;
- других видов деятельности, которые могут быть использованы для совершения преступлений в сфере торговли людьми.

Для организаций и учреждений, которые могут быть причастны к торговле людьми, в лицензионном законодательстве должны быть установлены соответствующие меры юридической ответственности, включая временное приостановление или аннулирование в установленном порядке лицензий на право осуществления определенных видов деятельности.

Установление в судебном порядке причастности к торговле людьми организации, заведомо способствовавшей совершению или сокрытию преступлений в сфере торговли людьми или легализации (отмыванию) средств, полученных от совершения таких преступлений, должно повлечь за собой на основании решения суда ликвидацию юридического лица либо аннулирование имеющейся у него лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности, осуществление которой связано с совершением указанных преступлений, и (или) применение крупных штрафных санкций.

Программой сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2011–2013 годы¹ предусмотрен ряд мер, направленных на совершенствование лицензионной политики государств – участников СНГ. Обоснованной, как представляется, в свете этого будет разработка Концепции предупреждения преступлений, связанных с торговлей людьми, с учетом общих принципов формирования и реализации лицензионной политики государств –

¹ Решение Совета глав государств СНГ «О Программе сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2011–2013 годы», принято в г. Москве 10.12.2010.

участников СНГ, активизация лицензионного контроля за трудоустройством граждан за рубежом.

В Российской Федерации лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, осуществляется Федеральной миграционной службой¹.

Что касается заказных убийств и других методов силового воздействия (угроза убийством, причинением вреда здоровью, имуществу, шантаж и т.п.), то они используются в основном для силового обеспечения функционирования криминального рынка, подавления конкуренции и социального контроля.

Объемы такой наиболее известной разновидности криминального рынка запрещенных в обороте услуг, как убийства по найму, можно определить исходя из зарегистрированных показателей, которые свидетельствуют о том, что данные услуги являются достаточно востребованными как со стороны субъектов криминального рынка, так и других потребителей.

Так, количество заказных убийств², зарегистрированных в России в период с 1992 по 1998 г., по разным данным составляет от 2233 до 2683³, тогда как в период с 1998 по 2004 г. их уже было зарегистрировано 3180⁴. Таким образом, анализ динамики данных показателей свидетельствовал о развитии этого рынка, поскольку раскрываемость таких преступлений составляет значительно меньше половины (39%), в крупных городах раскрывалось только каждое пятое убийство, совершенное по найму, а доля таких преступлений в числе раскрытых убийств в среднем за последние 10 лет не превышает 0,5%⁵.

Вместе с тем сегодня наблюдается снижение в регистрации заказных убийств в целом по России. Например, в 2006 г. в Российской Федера-

¹ Постановление Правительства РФ от 08.10.2012 № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

² Несмотря на то что сведения о заказных убийствах имеются с 1992 г., ввиду отсутствия официальной регистрации этой разновидности убийств до 1997 г., данные о них не отражают реальной картины их состояния в этот период.

³ См.: Локк Р. В. Заказные убийства. М., 2003. С. 31; Колесников В. И. Современное состояние и стратегия деятельности органов прокуратуры и внутренних дел по борьбе с убийствами по найму // Прокурорская и следственная практика. 2005. № 12. С. 58.

⁴ Колесников В. И. Современное состояние и стратегия деятельности органов прокуратуры и внутренних дел по борьбе с убийствами по найму. С. 58.

⁵ Состояние и тенденции развития преступности в Российской Федерации: криминологический и уголовно-правовой справочник. М., 2007. С. 347–348.

ции было зарегистрировано 7 убийства по найму, а в 2012 г. их вообще не было зарегистрировано. При этом нужно учитывать, что профессиональные убийцы часто маскируют смерть своих жертв под несчастные случаи, скрывают трупы и следы преступлений. Поэтому можно предположить, что реально заказные убийства все-таки совершаются.

Кроме того, показателем использования этой услуги в силовой борьбе в экономической сфере является, в частности, то обстоятельство, что среди жертв убийств ежегодно в среднем 2–3% составляют предприниматели¹.

Между тем и на этом рынке услуг сегодня предпочтение все-таки отдается коррупционным, экономическим методам воздействия, успешно развивается рынок рейдерских услуг. Однако, несмотря на снижение использования силовых методов, эти услуги продолжают быть востребованы как субъектами криминального рынка, так и другими потребителями.

Самостоятельной сферой криминального рынка услуг, запрещенных в гражданском обороте, является рынок сексуальных услуг, которые пользуются спросом у широкого круга потребителей. Среди основных его разновидностей можно выделить взрослую и детскую проституцию, производство порнографических материалов, сексуальное рабство (например, сексуальная эксплуатация жертвы в местах расположения военного контингента и пр.), педофилию.

Секс-индустрия многих крупных городов России, как и Европы и других регионов мира, предъявляет постоянный спрос на работников коммерческого секса: проститутками с той или иной периодичностью пользуются 64% мужчин². При таком спросе говорить о сужении рынка не приходится. В целом внутренний рынок секс-услуг, по разным оценкам, обслуживают от 270 тыс. до 3 млн человек³.

Наиболее стабильны и разнообразны эти рынки в крупных городах, особенно мегаполисах. Так, только в Москве насчитывается от 80 до 130 тыс. занятых в сфере коммерческого секса. Количество несовершеннолетних, занятых оказанием коммерческих секс-услуг, по оценкам экспертов, составляет в Москве примерно 20–25% от их обще-

¹ Например, в 1999 г. из 31 140 убийств, зарегистрированных в РФ, 942 были совершены в отношении предпринимателей, в 2003 г. из 31 630 убийств в отношении предпринимателей совершены 617 такого рода преступлений (см.: *Житкин А. Е.* Криминальные показатели насильственных преступлений в сфере экономической деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2004. № 2. С. 5–7).

² <http://\stphs.narod.ru/CONDDIST/INTRO/Zarprost.htm>.

³ Inventory and Analysis of the Current Situation and Re-sponses to Trafficking in the Russian Federation. Washington. 2005. P. 30.

го числа, т.е. от 20 до 30 тыс. По некоторым оценкам, их количество приближается к 50 тыс.¹ Около 90% занятых в проституции в Москве² – приезжие из других городов России, стран СНГ и некоторых стран дальнего зарубежья. Суммарный ежемесячный доход сферы секс-услуг в Москве колеблется от 30 до 60 млн долл., в зависимости от сезона. Десять процентов доходов отрасли – а это около 4,5 млн долл. ежемесячно – идет на взятки чиновникам и полицейским³.

Торговлю женщинами в целях сексуальной эксплуатации можно назвать самой распространенной и интеркультурной формой торговли людьми, наиболее связанной с процессами международной миграции. Не случайно долгое время международным сообществом торговля людьми рассматривалась именно в контексте торговли женщинами для занятий проституцией.

Так, в Международном договоре от 18 мая 1904 г. о борьбе с торговлей белыми рабынями «торговля людьми» означала перемещение женщин для «безнравственной цели», т.е. проституции⁴. Позже были приняты Международная конвенция от 4 мая 1910 г. о борьбе с торговлей белыми рабынями, Международная конвенция от 30 сентября 1921 г. о борьбе с торговлей женщинами и детьми, Международная конвенция от 11 октября 1933 г. о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами.

Резолюцией 317 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН от 2 декабря 1949 г. одобрена Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (11 августа 1954 г. к Конвенции с оговоркой присоединился СССР), в которой уделялось внимание только процессам торговли людьми с целью вовлечения в проституцию и не затрагивались другие виды явления.

Шагом к более широкому пониманию торговли людьми явилось принятие резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г. Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. В ст. 3 Протокола указано, что эксплуатация людей «включает как минимум эксплуатацию проституции других лиц или другие формы

¹ См.: <http://www.789.ru/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=2090>.

² Центральный научно-исследовательский институт Минздрава России (<http://www.vokruginfo.ru/news/news2489.html>).

³ См.: http://www.ng.ru/events/2002-12-23/8_corruption.html.

⁴ Права человека и торговля людьми: Справочник. Под ред. Ф.Л. Синицына. Всемирный Альянс против торговли женщинами (GAATW). Пермь, ИД «Типография купца Тарасова». 2002. С. 36.

сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов».

Торговля женщинами в целях сексуальной эксплуатации является одним из негативных процессов, сопутствующих международной миграции. Женщины поставляются как нелегально, так и по официальным документам, т.е. прослеживается связь как с легальной, так и с незаконной миграцией.

Исследователями отмечается тесная связь женской миграции с маргинальными видами занятости и криминальными структурами, что обусловлено формированием специфических ниш на рынке, занимаемых преимущественно женщинами, к которым относится индустрия досуга и развлечений, сфера общественных услуг, домашнее обслуживание, секс-услуги¹.

Количество жертв данного вида торговли невозможно объективно оценить по причинам отсутствия регулярного сбора данных государственными органами и международными организациями, сложности идентификации женщин, в том числе по причинам нежелания обращаться в правоохранительные органы из-за страха расправы со стороны представителей транснациональных группировок или из-за угрозы ответственности в государстве назначения за нелегальное нахождение на территории либо занятие проституцией. Однако некоторое представление об объемах торговли женщинами могут дать данные ООН, МОМ (Международной организации по миграции), МОТ (Международной организации труда, ILO), статистика по смежным преступлениям.

По данным МОТ, в период 2002–2011 гг. не менее 20,9 млн людей в мире стали жертвами принудительного труда, из них 4,5 млн (22%) жертвами сексуальной эксплуатации, из которых 98% – женщины. Через государственные границы перемещается 74% таких лиц, через внутренние границы государств – 19%, подвергаются эксплуатации в регионах своего проживания – 7%. На регион Центральной и Юго-Восточной Европы (за исключением стран Европейского союза и включая СНГ) приходится 1,6 млн жертв принудительного труда².

¹ Попова С. А. Женская миграция: тенденции и проблемы // Миграция. Межэтнические отношения. Преступность: сборник статей / Под ред. д-ра юрид. наук А. П. Кузнецова, канд. филос. наук Е. А. Логинова. Н. Новгород, 2005. С. 38.

² ILO global estimate of forced labour: results and methodology / International Labour Office, Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL). – Geneva: ILO, 2012. С. 13–17. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf (дата обращения – 17.07.2014).

Во Всемирном докладе Управления ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) о торговле людьми 2012 г. указано, что женщины составляют 55–60% от выявленных национальными правоохранительными органами жертв торговли людьми; женщины и девочки – 75%. Торговля с целью сексуальной эксплуатации составляет 58% от всех жертв торговли людьми¹.

О масштабах анализируемого явления в Российской Федерации могут дать статистические сведения о состоянии преступности. Торговля женщинами в целях сексуальной эксплуатации как криминальная деятельность может включать целый ряд уголовно наказуемых деяний. Помимо торговли людьми (ст. 127.1 УК РФ), это использование рабского труда (ст. 127.2 УК РФ), вовлечение в занятие проституцией (ст. 240 УК РФ), организация занятия проституцией (ст. 241 УК РФ), незаконное распространение порнографических материалов или предметов; изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242, 242.1 УК РФ)² и организация незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ) (табл. 4).

Таблица 4

Зарегистрировано преступлений									
2009		2010		2011		2012		2013	
Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %
Торговля людьми (ст. 127.1 УК РФ)									
94	+64,9	103	+9,6	50	-51,5	70	+40,0	66	-5,7
Использование рабского труда (ст. 127.2 УК РФ)									
8	-20,0	15	+87,5	17	+13,3	17	0,0	13	-23,5
Вовлечение в занятие проституцией (ст. 240 УК РФ)									
487	+9,2	382	-21,6	379	-0,8	496	+30,9	279	-43,8
Организация занятия проституцией (ст. 241 УК РФ)									
1424	0,4	958	-32,7	788	-17,7	646	-18,0	652	+0,9

¹ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2012. С.7. URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf (дата обращения – 17.07.2014).

² См.: Торговля людьми и легализация преступных доходов. Вопросы противодействия: научно-практич. Пособие / (А. Андриани и др.); под ред. О. П. Левченко. Бюро Международной организации по миграции (МОМ). М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 53–56.

Окнчание табл. 4

Зарегистрировано преступлений									
2009		2010		2011		2012		2013	
Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %	Всего	Темпы прироста, %
Незаконные изготовление и оборот порнографических материалов или предметов (ст. 242 УК РФ)									
2392	+33,3	931	-61,1	750	-19,4	913	+21,7	882	-3,4
Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242.1 УК РФ)									
356	+59,6	613	+72,2	379	-38,2	554	+46,2	1603	+189,4
Организация незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ)									
1253	-14,2	1598	+27,5	1100	-31,2	939	-14,6	3300	+251,4

На криминальном рынке торговли женщинами Российская Федерация является государством ввоза женщин, государством вывоза и государством-транзитом. Из-за отсутствия достоверной статистики сказать с точностью, в каком соотношении в настоящее время находятся эти три составляющие, невозможно. А размеры транзита в силу географического расположения вообще не поддаются анализу.

В 1990-х гг. Российская Федерация рассматривалась в основном в качестве государства вывоза соотечественниц в страны Европы и Азии¹. В 2000-х гг. ситуация стала меняться. ЮНОДК указывает на снижение в период 2000–2010 гг. количества жертв торговли людьми из России, чье местонахождение установлено в Германии. Такое снижение коррелирует с увеличением в этот период размера ВВП (внутреннего валового продукта) в Российской Федерации².

Международная организация по миграции (МОМ) по результатам социологического исследования по проблеме торговли людьми в РФ, выполненного в рамках проекта Европейского союза «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации» в 2006–2007 гг., обращает внимание на регистрацию большего количества жертв данного вида торговли, ввезенных на территорию в основном из Украины и Республики Беларусь, по сравнению с количеством вывезенных из Российской Фе-

¹ См.: Ерохина Л. Д., Бурык М. Ю. Торговля женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации в социальной и криминологической перспективе. М., 2003. С. 432.

² UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2012. С.44. URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf (дата обращения – 17.07.2014).

дерации женщин в основном на территорию Турции и Боснии и Герцоговины¹.

Тем не менее Российская Федерация до сих пор в значительной степени остается государством-донором. Причинами можно назвать преобладание в населении государства женщин по отношению к мужчинам, менее трудоемкий процесс вербовки женщин для занятий проституцией внутри страны, увеличение материальной выгоды от продажи за пределы страны, нестабильное экономическое положение.

Торговля российскими женщинами с целью сексуальной эксплуатации осуществляется в Северо-Восточную Азию, Европу, Центральную Азию, Африку и Средний Восток. В качестве регионов ввоза женщин на территорию Российской Федерации указываются Украина, Республика Молдова, Вьетнам, государства Африки и Центральной Азии².

Надо сказать, что проблема торговли людьми, в том числе и анализируемый процесс торговли женщинами с целью сексуальной эксплуатации, на международном уровне используется для создания соответствующего негативного имиджа Российской Федерации. Так, по результатам 1 полугодия 2014 г. Госдепартаментом США в Докладе о противодействии торговле людьми³ Российской Федерации, наряду с Узбекистаном, Северной Кореей, как и в 2013 г., присвоен 3 ранг (Tier 3), т.е. самый низкий, как государству, уделяющему наименьшее внимание проблеме противодействия торговле людьми. Надо сказать, что с 2006 по 2012 г. Российская Федерация имела 2 особый ранг (Tier 2W), т.е. находилась в списке государств, не в полной мере выполняющих стандарты. Указанный отчет политизирован, тем не менее важно учитывать всю имеющуюся в свободном доступе информацию в целях выработки наиболее эффективных мер в целях противодействия торговли людьми.

Другой стабильно развивающейся сферой сексуальных услуг является производство порнографии, особенно детской, и ее распространение,

¹ Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации. Итоговый доклад по исследовательской части проекта Европейского союза, реализуемого Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в РФ «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации» // Представительство Европейской комиссии в России, Бюро Международной организации по миграции в РФ, Международная организация труда. М.: Импапа, 2008. С. 18, 19.

² U. S. Department of state. Trafficking in persons report june 2013 С. 324 // URL: <http://www.state.gov/documents/organization/226848.pdf> (дата обращения – 17.07.2014).

³ U. S. Department of state. Trafficking in persons report june 2013 С. 324, 325 // URL: <http://www.state.gov/documents/organization/226848.pdf> (дата обращения – 17.07.2014).

в том числе через Интернет. Отсутствие в виртуальном пространстве территориальных границ, широкий круг пользователей и возможности электронной торговли обеспечивают огромные прибыли владельцам.

Согласно оценкам некоторых экспертов, 40% пользователей Интернет посещают порносайты; около четверти из них являются потребителями детской порнографии. Доля российской детской порнографии на платных сайтах Интернета сегодня составляет более половины от общего объема такой продукции, а прибыль от этого бизнеса уже сейчас исчисляется десятками тысяч долларов в месяц¹.

По оценкам зарубежных экспертов, раскрученный порнографический сайт приносит доход до 2 млн долл. ежегодно. Владельцы самых известных ресурсов заявляют, что их прибыль составляет от 500 до 1000%².

До недавнего времени производство и приобретение детской порнографии относились к тем видам деятельности, которые связаны с большими рисками. Лишь небольшое число педофилов имели доступ к оборудованию, позволяющему производить продукцию на материальных носителях, большая часть продукции производилась любителями, а ее распространение ограничивалось социальными сетями, создать которые было весьма непросто и которые являлись непрочными. Один из рисков, связанных с развитием Интернета, состоит в том, что облегчение доступа к детской порнографии может вызвать увеличение спроса и тем самым обусловить большую доходность изготовления и продажи соответствующих материалов. Если доходность детской порнографии приблизится к доходности порнографии для взрослых, то это может привлечь внимание организованных преступных групп, а ранее существовавший тайный обмен бумажными материалами превратится в профессиональную коммерческую деятельность, что приведет к более высоким уровням виктимизации. Этот риск может быть особенно значительным в развивающихся странах.

На сегодняшний день, по всей видимости, эта угроза не материализовалась. Хотя подобные материалы были обнаружены на некоторых крупных коммерческих веб-сайтах, основная часть их оборота осуществляется, как представляется, на добровольной основе между коллекционерами-любителями, причем все более часто через социальные сети. Представляется, что доля подобного трафика, приходящаяся на коммерческие веб-сайты, существенно различается в зависимости от правовых систем. Это может быть связано с вероятностью уголовного

¹ Социально-правовая защита несовершеннолетних от сексуальной эксплуатации и растления. М., 2003.

² Гурдин К. Непристойное предложение – самое доходное // Деловая хроника. 2002. № 24.

преследования в той или иной стране. Все это не умаляет важности данной проблемы. Непрофессиональные изготовители подобных материалов могут превращать детей (в том числе своих собственных) в жертвы в каждом удобном случае, а затем публиковать результаты.

Поскольку жертвы и преступники часто тем или иным образом связаны между собой и поскольку большая часть обмена такими материалами осуществляется, по всей видимости, между самими преступниками, основное производство сконцентрировано, как представляется, в странах-потребителях. Результаты исследования вопроса об этническом происхождении жертв показывают, что лишь немногие из них являются выходцами из Африки, Азии или Латинской Америки.

Хотя и приводились многомиллиардные оценки масштабов детской порнографической индустрии, имеющиеся данные не позволяют дать глобальную оценку более чем в 1 млрд долл., причем оценка в 250 млн долл. США была бы, как представляется, более реалистичной. В то же время очевидно, что детская порнография — это не то преступление, которое может быть сведено к выражению в долларовом эквиваленте.

Особенностью детской порнографии российского производства является ее жестокость по отношению к несовершеннолетним «моделям», вплоть до изображения их истязаний и убийств. Следственными органами установлены факты продажи порнографии с детьми восьми- и даже шестилетнего возраста¹.

Порнография используется и как средство развращения несовершеннолетних в целях дальнейшего использования их взрослыми. Характерной чертой этого криминального рынка является его организованный характер: с одной стороны, хорошо отлажен сам процесс предоставления сексуальных услуг, а с другой — его контроль со стороны организованной преступности. Соответственно и основными субъектами рассматриваемого криминального рынка выступают организованные преступные формирования. Организовать столь «доходное дело» им позволяет широкое использование коррупции, в первую очередь в правоохранительных органах.

Среди криминальных рынков производства и реализации товаров одно из заметных мест занимает нелегальное производство и оборот алкогольной продукции и наркотиков. Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, сосредоточивает свои усилия и ресурсы на повышении качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизне-

¹ См.: *Цыркун С. А.* Выявление и расследование преступлений, связанных с содержанием притонов для занятия проституцией: дис. канд. юрид. наук. М., 2004.

обеспечения; экономическом росте, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал (п. 24 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года). Риск безрезультатности таких усилий возникает с учетом алкоголизации и наркотизации населения страны.

Значительный уровень и тенденция роста алкоголизации превратили алкогольную ситуацию в источник угрозы национальной безопасности. С середины 1970-х гг. началось существенное увеличение потребления населением алкогольной продукции. К началу 1990-х гг. потребление учтенной алкогольной продукции на душу населения составило 5,4 л абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год, а к 2008 г. оно возросло до 10 л, т.е. в 1,8 раза (для сравнения: в 1914–1917 гг. – 0,83 л). С учетом не разрешенных к потреблению спиртосодержащей продукции и крепких спиртных напитков домашней выработки фактическое потребление алкогольной продукции на душу населения в настоящее время составляет около 18 л в год¹. Алкоголизация является существенным фактором ухудшения демографической ситуации в стране, создавая предпосылки для неблагоприятной динамики социально-экономических показателей².

Незаконное производство и оборот алкогольной продукции, представляющее собой высокодоходную сферу незаконной деятельности, традиционно находится в поле зрения организованных преступных формирований. Зарубежный опыт свидетельствует, что правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции (в том числе введение государственной монополии на связанные с этим виды деятельности)

¹ См.: Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года», утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р.

² По показателю ожидаемой продолжительности жизни населения, особенно мужчин, Россия все больше отстает от экономически развитых стран. Основной причиной низкой продолжительности жизни населения в Российской Федерации является высокая смертность граждан трудоспособного возраста. Из общего числа умерших почти треть составляют граждане трудоспособного возраста, около 80 процентов из них – мужчины. Одной из причин высокого уровня смертности является распространенность алкоголизма. По пессимистическому варианту прогноза предположительной численности населения Российской Федерации, рассчитанному на основе динамики демографических процессов в 2000–2005 гг. без учета программ по улучшению здоровья населения, сокращению уровня смертности и увеличению уровня рождаемости, население России сократится к 2015 г. на 6,2 млн человек (4,4 процента) и составит 136 млн человек, а к 2025 г. – 124,9 млн человек // См. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351.

играет существенную роль в динамике развития организованной преступности. В США, например, внесение в 1919 г. в Конституцию поправки о запрете торговли спиртными напитками и принятие Конгрессом закона о запрете на ввоз и продажу спиртных напитков способствовали резкому росту уровня самоорганизации преступников, получающих сверхприбыли от незаконного оборота спиртного¹.

Противодействие реализации нелегально произведенной алкогольной продукции, государственный контроль за производством и оборотом алкогольной продукции осуществляется в значительной части в рамках функционирования разрешительной системы. В Российской Федерации предусмотрено лицензирование различных видов деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в соответствии с Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции включает в том числе лицензионный контроль, осуществляемый лицензирующими органами в пределах их компетенции.

Изъятию из незаконного оборота на основании решений уполномоченных в соответствии с законодательством Российской Федерации органов подлежат этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция в случае, если они реализуются:

- без соответствующих лицензий, за исключением случая, прямо предусмотренного п. 5 ст. 20 настоящего Федерального закона;
- без сертификатов соответствия или деклараций о соответствии;
- без соответствующей маркировки, за исключением оборота этилового спирта и спиртосодержащей продукции, а также случаев, предусмотренных законом, либо с маркировкой поддельными марками;
- без соответствия государственным стандартам и техническим условиям;
- без фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную ин-

¹ Букарев В. Б., Трунцевский Ю. В., Шулепов Н. А. Зарубежный опыт в сфере правового регулирования противодействия легализации (отмыванию) доходов, приобретенных преступным путем // Международное публичное и частное право. 2007. № 4.

формационную систему, за исключением случаев, прямо предусмотренных п. 2.1 ст. 8 настоящего Федерального закона;

- с содержанием в своем составе этилового спирта, произведенного из непившего сырья или имеющего денатурирующие добавки, за исключением спиртосодержащей непившей продукции;
- как бесхозяйное имущество;
- без документов, подтверждающих легальность производства и оборота такой продукции.

Неэффективность осуществляемого государством контроля в области производства и оборота алкогольной продукции и несовершенство федерального законодательства способствовали критически высокой криминализации данного сектора экономики: по разным подсчетам, объем нелегального сектора в алкогольной отрасли составляет от 30 до 50%¹. По оценкам Центра исследований федерального и регионального рынков алкоголя, производство нелегального алкоголя (30%) и суррогатов (20%) составляет половину рынка. При этом нелегальный алкоголь, помимо неучтенной неподакцизной водки, представлен самогонном, спиртосодержащими жидкостями технического и парфюмерного назначения и аптечными настояями. По данным участников Российской коалиции за контролем над алкоголем, доля нелегального алкоголя на рынке составляет не более одной трети². Аналитические данные Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРРА» свидетельствуют, что в 2014 г. лишь 30% водки и ликеро-водочных изделий будет находиться в легальном обороте³.

Важное профилактическое значение имеет обеспечение исполнения установленного законодательством разрешительного порядка для борьбы с криминальным рынком *нелегального оборота наркотических средств и психотропных веществ*.

Согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» одним из принципов государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту является лицензирование:

- всех видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров;

¹ См.: <http://tatalc.ru>; <http://vinmoldova>.

² РГ. Столичный выпуск. 2009. 13 августа. № 149 (4973).

³ <http://www.agroru.com/news/728804.ht>.

- деятельности, связанной с производством, переработкой, хранением, реализацией, приобретением и использованием прекурсоров, внесенных в Таблицу I Списка IV.

Статьей 15 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» полномочия Российской Федерации по лицензированию деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сложность законодательства, регулирующего отношения в рассматриваемой сфере, недостатки правового регулирования государственного контроля оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров приводят к массовым нарушениям правил хранения, производства, изготовления, реализации этих веществ и являются причиной поступления наркотиков из легального оборота в нелегальный.

Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. Главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются в том числе потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики (п. 25, 55 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года).

В связи с этим крайне актуальной с позиции обеспечения национальной безопасности следует считать задачу **борьбы с незаконным оборотом лома цветных и черных металлов**, регулируемого с привлечением разрешительных методов воздействия. Характеристика состояния законности в этой сфере продолжает оставаться негативной.

Период существования плановой экономики характеризовался позиционированием государством заготовки (сдачи) и переработки лома и отходов цветных и черных металлов в качестве важной народнохозяйственной задачи, решение которой было нацелено на наиболее полное выявление и эффективное использование ресурсов металлолома,

обеспечение сырьем металлургических предприятий, развитие вторичной металлургии. При подведении итогов хозяйственной деятельности показатели выполнения планов заготовки (сдачи) и переработки лома и отходов металлов учитывались наряду с основными¹.

Изменение экономического строя страны, сопровождающееся нарастанием негативных социальных процессов, быстро превратило рынок лома цветных и черных металлов в сферу криминального влияния, угрожающего национальной безопасности. Хищения металлосодержащего имущества приобрели массовый характер. Такого рода преступления сопровождаются порчей индустриального оборудования, что снижает производственный потенциал страны. Объектами преступных посягательств (совершаемых с целью перепродажи лома металла через приемные пункты) являются линии электропередач, коммуникации связи, железнодорожный транспорт, предметы искусства² (в том числе памятники федерального значения³). Расхищаются рельсы, детали вагонов, содержащие цветные металлы изделия и устройства средств сигнализации, кабели и провода энергоснабжения, разбираются электротрансформаторные подстанции⁴, повреждаются места захоронения¹.

¹ Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 23.07.1981 № 715 «О мерах по дальнейшему улучшению заготовки (сдачи), переработки лома и отходов цветных металлов и повышению технического уровня предприятий вторичной цветной металлургии» // Свод законов СССР. Т. 6. С. 637, 1990; постановление Совета министров РСФСР от 17.02.1981 № 94 «О мерах по дальнейшему совершенствованию организации заготовки (сдачи) и переработки лома и отходов черных металлов» // Свод законов РСФСР. Т. 6. С. 171, 1988. и др.

² Прокуратурой Центрального округа г. Тюмени направлено в суд уголовное дело в отношении похитителей 13 скульптур из Тюменского областного музея изобразительных искусств общей стоимостью почти 2,7 млн руб., обвиняемых по пп. «а, в» ч. 2 ст. 164 УК РФ (хищение предметов, имеющих особую художественную и культурную ценность, совершенное группой лиц по предварительному сговору, повлекшее уничтожение указанных предметов) // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-58549/>

³ В Астрахани в отношении М. возбуждено уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158 (покушение на кражу) и ч. 2 ст. 243 УК РФ (повреждение памятников истории и культуры общероссийского значения) // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-69308/>

⁴ В Ставропольском крае С. в общей сложности срезал свыше 13,5 км электропровода, последствиями чего явилось наступление ущерба ОАО «Ставропольэнерго» Восточные сети, г. Георгиевск на сумму свыше 105 000 рублей. Лишь благодаря своевременному обнаружению поврежденных участков линий электропередачи с обрезанными проводами и срочному проведению ремонтных работ были предотвращены чрезвычайные ситуации, связанные с прекращением подачи воды и электроэнергии в ряд населенных пунктов и производственных объектов на территории трех районов края // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-68730/>

Преступниками причиняется ущерб предприятиям всех форм собственности², создается опасность техногенных аварий и катастроф³. От поражений электротоком при попытке хищений цветного металла гибнут люди.

Именно поэтому ущерб, наносимый экономике данными преступлениями, во много раз превышает стоимость самого похищенного металла⁴.

В соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов.

Лицензионными требованиями к осуществлению данной лицензируемой деятельности согласно п. 5 Положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов⁵ являются:

а) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) на праве собственности или ином законном основании земельных участков, зданий, строений, сооружений, помещений, технических средств, оборудования и технической документации, соответствующих установленным требованиям, необходимых для осуществления лицензируемой деятельности в каждом из мест ее осуществления;

¹ См., напр.: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-67662/> <http://www.genproc.gov.ru/news/news-70442/>

² В Челябинской области осуждены похитители, вывозившие сотни тонн металла с Челябинского металлургического комбината. См.: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-70103/>. В 2006 г. в Костроме за мошенничество осужден начальник производственно-технической службы филиала «Не электрические сети». Приговор вступил в законную силу // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-70248/>

³ В 2005 г. в Петропавловске-Камчатском военная прокуратура возбудила уголовное дело в связи со взрывом боеприпасов. В ходе расследования уголовного дела по факту взрыва на технической базе вооружения группировки войск и сил на северо-востоке России в Камчатской области военным прокурором Тихоокеанского флота использованы средства реагирования в целях предотвращения передачи неразорвавшихся боеприпасов для утилизации в гражданские организации, не имеющие соответствующих лицензий. Несмотря на это, неразорвавшиеся снаряды передавались воинскими должностными лицами на пункт приема цветных металлов в г. Петропавловск-Камчатский, в результате чего при разделке одного из боеприпасов произошел взрыв, повлекший гибель двоих рабочих // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-68514/>

⁴ См.: Трофимов А. Е. Криминологическая характеристика и предупреждение краж цветных и редкоземельных металлов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

⁵ Утв. Постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1287.

б) наличие у соискателя лицензии условий для выполнения требований Правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения¹ и Правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения² и соблюдение лицензиатом данных Правил.

Как уже было сказано выше, обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан будут способствовать снижение уровня организованной преступности, коррупции и наркомании. Деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с **незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ**, является одним из основных источников угроз государственной и общественной безопасности (п. 37, 48 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года). Неблагоприятные последствия для безопасности государств, угрозы для благосостояния народов и их социально-экономического развития, создаваемые международным незаконным оборотом и преступным неправомерным использованием взрывчатых веществ и огнестрельного оружия, подчеркиваются международными документами³.

Предупреждение посягательств на внутреннюю безопасность, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, является одной из задач функционирования разрешительной системы.

В соответствии с Федеральным законом от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» производство оружия и основных частей огнестрельного оружия, производство патронов к оружию и составных частей патронов, торговля оружием и основными частями огнестрельного оружия, торговля патронами к оружию, коллекционирование и экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию подлежат лицензированию.

Лицензированию также подлежит приобретение оружия и патронов к нему. Необходимо отметить, что оформление соответствующей лицензии требуется в большинстве государств для приобретения любых типов огнестрельного оружия⁴.

¹ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 11.05.2001 № 369.

² Утверждены Постановлением Правительства РФ от 11.05.2001 № 370.

³ См., например: Резолюции Экономического и Социального совета ООН от 28.07.1998 № 1998/17 «Регулирование оборота взрывчатых веществ для целей предупреждения преступности, охраны здоровья населения и обеспечения общественной безопасности» и от 28.07.1998 № 1998/18 «Меры по регулированию оборота огнестрельного оружия в целях борьбы с незаконным оборотом огнестрельного оружия» // <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1998/r1998-17.pdf>; <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1998/r1998-18.pdf>.

⁴ *Задоян А. А.* Незаконный оборот оружия в уголовном праве зарубежных стран // Юридический мир. 2011. № 8. С. 49–55.

Проводимые на этом направлении исследования¹ позволяют заключить, что зависимость между эффективностью уголовно-правовой охраны личности и изменением правового режима оборота оружия имеет широкий спектр проявлений и обуславливается историческими, социально-политическими и социально-психологическими факторами, определяющими принадлежность государства к той или иной криминологической системе.

Важнейшим шагом к повышению эффективности реализации разрешительной системы в сфере оборота оружия и частной детективной (сыскной) и охранной деятельности органами внутренних дел является принятие Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»². В том числе в ходе реализации программы к 2020 г. (в сравнении с аналогичными результатами 2011 г.) предполагается достичь улучшения уровня контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, выраженного в уменьшении до 7,85 условных единиц количества утраченного и похищенного оружия, зарегистрированного в органах внутренних дел Российской Федерации, в расчете на 10 тыс. единиц оружия, снижении до 6,52% доли зарегистрированных преступлений, совершенных с применением огнестрельного оружия, зарегистрированного в подразделениях лицензионно-разрешительной работы, от общего количества преступлений, совершенных с применением огнестрельного оружия.

С другой стороны, возможными последствиями нереализации или неэффективной реализации основного мероприятия Программы «Государственный контроль в сфере оборота оружия и частной детективной (сыскной) и охранной деятельности» могут являться увеличение количества фактов переделки гражданского оружия самообороны и повышение риска его попадания в криминальный оборот. Возможно увеличение вероятности роста количества преступлений, совершенных с применением оружия, зарегистрированного в органах внутренних дел Российской Федерации. Вероятно снижение качества оказываемых государственных услуг по выдаче лицензий и разрешений на оружие. Увеличится вероятность оказания юридическими и физическими лицами охранных и детективных услуг без соответствующей лицензии и выведение этой деятельности в теневую среду. Развитие подобных негативных факторов с большой вероятностью приведет к увеличению числа совершаемых преступлений и усилению тяжести их последствий, снижению

¹ Сидоренко Э.Л. Зарубежные модели легализации оружия и криминологическая безопасность личности // Общество и право. 2011. № 1. С. 139–146.

² Распоряжение Правительства РФ от 06.03.2013 № 313-р.

уверенности граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов.

Таким образом, криминальный рынок как структурный элемент теневой экономики создает собственное экономическое и социальное пространство, обеспечивая себя необходимой инфраструктурой – коммуникациями, информацией, различными другими видами сервиса. Сюда включаются как теневые денежные потоки, так и нелегальные механизмы обеспечения рабочей силой, социальный состав которой напрямую зависит от осуществляемой государством экономической и социальной политики.

§ 5. Правовые основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными рынками

Криминальные рынки являются сложной формой проявления общественно опасных последствий организованной преступности, требующей воздействия органов прокуратуры, в том числе и путем координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией.

Правовой основой координации органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными рынками являются ст. 1 и 8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с последующими изменениями (далее – Закон о прокуратуре).

Согласно ст. 8 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

В целях обеспечения координации прокурор, согласно данному закону, созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую информацию, осуществляют иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденном Президентом Российской Федерации.

Такое Положение утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567, в которое в последующем вносились соответствующие изменения Указами Президента Российской Федерации от 25.11.2003 № 1389, от 26.06.2013 № 581, от 25.07.2014 № 529 (далее – Положение о координации).

Теоретические и практические проблемы координационной деятельности органов прокуратуры по борьбе с преступностью, в том числе и с организованной формой ее проявления и криминальными рынками, постоянно находятся в центре внимания и являются предметом обсуждения научных и практических работников¹. Очередное обращение к этой теме во многом обусловлено изданием Указов Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» и от 26.07.2011 № 988 «О межведомственной комиссии по проти-

¹ См.: *Мыцков А.* Координационная деятельность прокуратуры: какой она должна быть? // *Законность*. 2005. № 5. С. 20–21; *Рябцев В. П.* Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2007. № 2. С. 67; *Белоцерковский С. Д.* Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с организованной преступностью: Метод. пособие. М., 2010; *Мыцков А.* Координация борьбы с преступностью – новый поворот // *Законность*. 2011. № 3. С. 6–8; и др.

Разработке темы координации борьбы с различными формами организованной преступности, в том числе и с криминальными рынками и выработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию ее форм и методов на протяжении многих лет уделяется значительное внимание в своих исследованиях научными сотрудниками НИИ (далее – Института) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академии). В 2001 г. сотрудниками Института Бессарабовым В. Г., Капитоновой Ю. В., Макаренко В. А. и Рябцевым В. П. подготовлены и изданы научно-методические рекомендации «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (М., 2011), где значительное внимание уделено освещению вопросов координации борьбы с организованной преступностью, включающей и борьбу с криминальными рынками. В 2011 г. по плану работы Института проведены исследования по актуальным проблемам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включая анкетирование и интервьюирование прокуроров субъектов Российской Федерации и слушателей ИПК РК Академии. По результатам подготовлен научный доклад с предложениями и направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. В 2011 г. коллективом научных сотрудников Института под руководством д-ра юрид. наук Кудашкина А. В. подготовлено и издано пособие «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией» (М., 2011), где достаточно глубоко и всесторонне исследованы механизм и особенности координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, составной частью которой является координация борьбы с криминальными рынками, существование и функционирование которых без коррупционной составляющей практически невозможно. Борьба с криминальными рынками, таким образом, в современный период становится составной частью борьбы с организованной преступностью». По актуальным вопросам данной темы в Вестнике Академии опубликована статья главного научного сотрудника Института д-ра юрид. наук Рябцева В. П. «Прокуратура в системе координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью» (*Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2011. № 6. С. 92–93). В 2012 г. с участием сотрудников Института подготовлены и изданы Академией методические рекомендации для прокуроров «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (М., 2012).

водействию экстремизму в Российской Федерации», от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», которые придали этой деятельности новое качественное содержание.

Принципиально повышены роль и значение координационной деятельности — теперь она осуществляется не только на ведомственной, но и на государственной основе, а прокурорская координация, оставаясь одной из функций органов прокуратуры, вместе с тем «становится составной частью общего процесса противодействия преступности»¹. В Приказе Генерального прокурора РФ от 20.12.2010 № 445 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 “О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка”» отмечается, что «координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией является одним из важнейших направлений работы прокуратуры».

В связи с этим отметим, что на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов Российской Федерации всегда уделялось внимание вопросам борьбы с организованной преступностью, представляющей одну из главных угроз для национальной безопасности и социально-экономической стабильности российского государства.

Так, постановления координационного совещания от 4 сентября 2006 г. № 1 «О состоянии организованной преступности в Российской Федерации и дополнительных мерах по усилению борьбы с ней» и всероссийского координационного совещания руководителей правоохранительных органов РФ от 21 октября 2006 г. № 2 «О состоянии и мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией» предусматривали комплекс законодательных, организационных и иных мер, обеспечивающих системный подход к борьбе с организованной преступностью. В частности, постановление координационного совещания от 04.09.2006 № 1 содержало понятие современной организованной преступности, которое определяется исходя из криминальных реалий как «деятельность системы организованных преступных групп и преступных сообществ (преступных организаций)».

Проблема борьбы с организованной преступностью вновь была предметом рассмотрения всероссийского координационного совещания руководителей правоохранительных органов под руководством Президента Российской Федерации, состоявшегося 21.02.2011.

Как отмечено выше, сегодня правовая основа прокурорской координации базируется не только на ст. 1 и 8 Закона о прокуратуре, но и на Положении о координации, в котором определены цели, принципы, на-

¹ *Мыцков А.* Координация борьбы с преступностью — новый поворот. С. 6.

правления, формы координации и круг полномочий участников координационной деятельности.

Издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», который существенно конкретизирует задачи органов прокуратуры по противодействию преступности, определяет надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Особое внимание прокуроров обращено на исполнение законов, направленных на борьбу с организованной преступностью, торговлей людьми, контрабандой, незаконным оборотом наркотических средств и оружия, рецидивной преступностью, незаконной миграцией, экологической преступностью, другими формами опасной преступной деятельности, в том числе проявляющих в форме криминальных рынков.

Преступления, совершаемые организованными преступными формированиями, не только влекут за собой тяжкие, порой необратимые последствия, но и создают обстановку нервозности граждан, их неуверенности в своей безопасности и возможностях государственной власти по ее обеспечению. Крайне негативной тенденцией в последнее время является все возрастающая ожесточенность, организованность и законспирированность субъектов преступной деятельности. Последняя нередко осуществляется под эгидой политических лозунгов, носит ярко выраженный антигосударственный характер. Среди ее конкретных проявлений в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечаются: деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу России водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

Анализ правового регулирования координации борьбы с преступностью показывает, что в настоящее время несколько правоохранительных и контролирующих органов занимается этой деятельностью. Указами Президента Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами координацию деятельности по борьбе с преступностью и другими видами правонарушений в отдельных сферах возложены, кроме прокуратуры, и на другие государственные органы: ФСБ России (координационную деятельность Национального антитеррористического комитета), ФСКН России (координационную деятельность антинар-

котического комитета), МЧС России (координационную деятельность комиссии по чрезвычайным ситуациям), глав субъектов Российской Федерации (координацию деятельности по укреплению правопорядка) и др. Прокурор, кроме осуществления собственной координационной деятельности, участвует в координационной деятельности перечисленных органов власти.

В этих условиях, хотя «координатор по направлению» борьбы с организованной преступностью на законодательном уровне не конкретизирован, очевидно, что с органов прокуратуры эту задачу законодатель не снял, поэтому органам прокуратуры для повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью следует уделять первоочередное внимание совершенствованию форм ее реализации с учетом реального состояния криминальных рынков, которые созданы и активно развиваются усилиями организованных преступных формирований. Поэтому в условиях активного функционирования в России организованной преступности как системы организованных преступных формирований роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с ней будет усиливаться. К сожалению, органами прокуратуры не удается обеспечить эффективное взаимодействие в вопросах борьбы с криминальными рынками с постоянно действующими координационными совещаниями в субъектах Российской Федерации, образованными в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка». Это обстоятельство обращает на себя внимание особенно на фоне продолжающейся консолидации преступной среды и развития криминальных рынков.

Прокурорская координация борьбы с криминальными рынками будет наиболее эффективной, если она осуществляется в сочетании с надзорными функциями прокуратуры. Такое сочетание должно выражаться в осуществлении надзора за исполнением законов правоохранительными органами и рассмотрении на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов фактов выявленных нарушений законов, которые препятствуют эффективной борьбе с криминальными рынками.

Формами координационных мероприятий по борьбе с криминальными рынками могут быть, как и с другими видами преступности, проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, обмен информацией по вопросам противодействия криминальным рынкам, совместные выезды в регионы, где распространены преступления на криминальных рынках, для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам по борьбе с криминальными

рынками, изучения и распространения положительного опыта, создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений на криминальных рынках, проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения криминальных рынков, а также устранения причин и условий, способствующих их возникновению и функционированию, взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников по борьбе с криминальными рынками, проведение специальных совместных семинаров и конференций, издание совместных приказов, указаний, информационных писем, выпуск совместных бюллетеней, посвященных борьбе с криминальными рынками, разработка и утверждение согласованных планов противодействия криминальными рынкам и др.

Выбор тематики, форм и способов реализации координационного мероприятия по борьбе с криминальными рынками зависит от распространенности того или иного вида криминального рынка на конкретной территории.

Кроме того, актуально давно высказываемое криминологами предложение о том, чтобы в каждом случае вынесения на обсуждение координационного совещания вопросов, связанных с организованной преступностью, создавалась под руководством прокурора (или уполномоченного им помощника) межведомственная рабочая группа с приглашением специалистов-криминологов. Задача такой группы – проанализировать фактическое положение дел с использованием многообразных источников информации, которыми располагают правоохранительные и иные органы, а также обосновать рекомендации, которые могли бы быть положены в основу решения координационного совещания. Для этого могут также использоваться проведенные государственными и общественными организациями, изучающими проблемы борьбы с преступностью, исследования, в которых прогнозируется развитие криминальной ситуации и криминальных рынков на федеральном и региональном уровнях.

В связи с этим целесообразно еще раз обратиться к изложенным в п. 1.3, 1.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» положениям, требующим:

- на координационных совещаниях рассматривать наиболее актуальные вопросы борьбы с преступностью, совершенствования правоохранительной деятельности, ее правового регулирования, практики предупреждения, выявления и расследования преступлений;

- практиковать использование результатов криминологических и других исследований с целью внесения коррективов в формы и методы надзора, а также координационной деятельности по борьбе с преступностью;
- шире использовать возможности межведомственных рабочих групп, совместных целевых мероприятий по профилактике и пресечению преступности. Вести на постоянной основе мониторинг прокурорской, следственной и судебной практики, проявлять активность в распространении положительного опыта;
- при анализе работы выявлять недостатки и упущения в организации взаимодействия правоохранительных и иных органов в борьбе с преступностью, рассматривать эти вопросы на координационных совещаниях с целью выработки мер по устранению допущенных нарушений;
- осуществление надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, совершенных организованными преступными группами, преступными сообществами (преступными организациями), поручать наиболее квалифицированным прокурорским работникам;
- требовать от органов предварительного расследования установления всех обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовным делам данной категории. При наличии в уголовном деле, находящемся в производстве органа дознания, сведений о совершении преступлений организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями) безотлагательно изымать его и передавать следователю;
- используя результаты расследования и возможности оперативных подразделений, принимать меры к выявлению и устранению причин и условий, способствовавших совершению указанных преступлений.

Таковы правовые основы координации прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с криминальными рынками и практические пути ее осуществления.

ГЛАВА II

КРИМИНАЛЬНЫЙ РЫНОК НАРКОТИКОВ (НАРКОБИЗНЕС)

§ 1. Правовое и экономическое содержание индустрии наркобизнеса

Проблематика наркобизнеса может рассматриваться с различных точек зрения: уголовно-правовой, криминологической, социально-психологической, экономической и многих других. При этом следует отметить, что на всемирной конференции по организованной транснациональной преступности (Неаполь, 1994 г.) экономико-правовое содержание незаконного оборота наркотиков было определено как «индустрия наркобизнеса»¹.

Несмотря на широкую распространенность термина «наркобизнес», в российском законодательстве он практически не употребляется. Он был употреблен только в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 22.07.1993 № 5494-1 «О Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации». Использован термин «наркобизнес» также в Указе Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537) и Концепции государственной антинаркотической политики Российской Федерации (утв. ФСКН России 16.10.2009).

При этом ни в одном из названных документов трактовки понятия наркобизнеса не давалось, хотя из их содержания можно заключить, что под наркобизнесом понималась преступная деятельность по незаконному производству, изготовлению, транспортировке, сбыту наркотиков. В дальнейшем указанный термин не употреблен ни в одном из нормативных правовых актов, посвященных регулированию вопросов, связанных с оборотом наркотиков. Не встречается этот термин и в УК РФ.

Представляется, что определение наркобизнеса с учетом его специфики может формироваться в рамках по меньшей мере двух наук: экономики и криминологии. С точки зрения экономики наркобиз-

¹ *Болотский Б. С., Волеводз А. Г., Воронова Е. В., Калачев Б. Ф.* Борьба с отмыванием доходов от индустрии наркобизнеса в странах Содружества. М., 2001. С. 10.

нес — незаконная предпринимательская деятельность, связанная с распространением изъятых из законного оборота наркотических средств и психотропных веществ, осуществляемая по правилам экономического распределения товаров. Наркобизнес представляет отрасль криминальной экономики, отличающейся высокой рентабельностью, которая в ряде публикаций варьируется в пределах от 300 до 2000 процентов.

С точки зрения отечественной криминологии наркобизнес — это организованная преступная деятельность, связанная с распространением веществ и средств, изъятых из свободного оборота, и выражающаяся в совершении преступлений, предусмотренных ст. 228–233 УК РФ, каждое из которых является составной частью технологической цепочки их доставки и реализации потребителям.

Вопрос об обоснованности отнесения криминального рынка наркотиков, в границах которого существует и постоянно воспроизводится в расширенных масштабах наркобизнес, к теневой экономике имеет своих сторонников и противников. Последние акцентируют внимание на том, что, поскольку теневые сферы производства являются не криминальными по своей природе, рынок наркотиков, заведомо носящий преступный характер, с аналогичными проявлениями подобного рода должен быть выделен в отдельную типологическую группу. В отношении наркобизнеса считается, что правильнее отнести криминальный рынок наркотиков вместе с рядом других криминальных рынков (например, оружия) к нелегальной криминальной экономике.

Наркобизнес строит свою деятельность по принципам «маркетинга», цель которого состоит в формировании и стимулировании спроса, обеспечении обоснованности принимаемых управленческих решений и планов работы субъектов, расширении объемов продаж, рыночной доли и прибыли¹, а также воздействии на рынок и общественный спрос в интересах компании.

Маркетинговая система, принятая при распространении легальных товаров (косметика, некоторые пищевые добавки и т.п.), взята на вооружение преступниками. Бесплатное снабжение индивида наркотиками вскоре заканчивается, а условием продолжения получения наркотиков становится приобщение им к потреблению наркотиков все новых и новых лиц. Именно этим объясняется прозелитизм² наркоманов.

¹ Карасева М. В. Право и маркетинг. М. МИРБИС, 2013. С. 7.

² Прозелитизм — стремление распространить свою веру // Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А. П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М., Т. 3. П-Р. 1983. С. 487.

Криминологами давно отмечается, что в преступном маркетинге наркотических средств эксплуатируются мода и массовая культура. «В последние годы наркотики перешли из субкультуры в массовую культуру, нормы и ценности которой транслируются посредством средств массовой информации... Субкультурные группы, в которых использование наркотиков являлось рутинной практикой, начинают растворяться в более широких группах или сообществах, ассимилируясь “нормальными” сообществами»¹.

Исследования последних лет подтвердили активное использование в преступном маркетинге наркотиков Интернета и его российского сегмента Рунета. «Пропагандируемая на его сайтах система ценностей и взглядов, включающая идеи и убеждения, условные выражения, принятые в среде потребителей наркотиков, оправдание и защита оснований обращения к наркотикам (оформленная идеология, соответствующая аргументация, определенная модель поведения)»², способствуют формированию спроса на наркотики и расширению наркотизации среди населения страны.

На русскоязычных сайтах о наркотиках информация о героине встречается почти в 5 раз чаще, чем в Интернете в целом. Содержательный анализ рекламы о наркотиках показывает, что в российской информационной системе она носит крайне разнузданный характер и отличается откровенным нигилизмом по отношению к закону, не говоря уже об общественной нравственности. В этих условиях требуется немедленное принятие мер к провайдерам, обеспечивающим доступ к сайтам, на которых размещаются предложения по продаже наркотиков³.

Криминальный рынок наркотиков, равно как и масштабы наркобизнеса, трудно познаваем. «В современной науке немало пустот, но трудно найти другой пример, когда бы масштабы существующей проблемы столь не соответствовали степени ее изученности, как это имеет место с одним из основных направлений деятельности организованной преступности – наркобизнесом»⁴.

¹ См.: *Яковлев А. М.* Преступность и социальная психология. М., 1971. С. 164.

² См.: *Гузеева О. С.* Предупреждение размещения информации, способствующей распространению наркотических средств, в российском сегменте сети Интернет (криминологические и уголовно-правовые проблемы): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–10.

³ Там же.

⁴ *Ивасенко В. Б.* Незаконный оборот наркотиков и криминальный рынок // Проблемы борьбы с криминальным рынком, экономической и организованной преступностью. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2001. С. 30.

§ 2. Состояние, динамика и тенденции криминального рынка наркотиков (наркобизнеса) в России

Несмотря на отсутствие объективной информации о состоянии криминального рынка наркотиков в России, следует признать, что в настоящее время масштабы его распространения значительно расширились. Подтверждением подобного утверждения могут быть следующие факты. «За период 1965–1985 гг. численность зарегистрированных лиц, больных наркоманией, увеличилась с 10 до 15 тыс. человек. В среднем это составляло по 250 человек ежегодно. Однако после изменения социально-политической и экономической обстановки, распада СССР только за период с 1985 по 2002 г. их число возросло в пять раз»¹. Последующие годы продолжали характеризоваться как ростом учтенных потребителей наркотиков в целом, так и имеющих диагноз наркомании. По данным экспертов, на сегодняшний день число потребителей наркотических средств исчисляется уже миллионными цифрами: «по данным мониторинга наркоситуации в Российской Федерации, в 2011 г. регулярно или время от времени потребляли наркотики до 8,5 млн человек (около 6% населения страны), а численность граждан, хотя бы раз в жизни пробовавших наркотики, составляет 18,5 млн человек (около 13% населения)»². Обеспечение этой массы потребителей “товаром, изъятым из свободного оборота” взял на себя криминальный рынок наркотиков, что не могло не привести и привело к росту годового оборота отечественного наркобизнеса. Например, если в 1997 г. он составлял более 2,5 млрд долл., то уже в 2004 г. перешагнул рубеж в 3,7 млрд долл.³ Сегодня прибыль от торговли наркотиками измеряется астрономическими цифрами. Это привлекает внимание и транснациональных преступных организаций, и в первую очередь террористических, использующих доходы наркобизнеса для финансирования своей преступной деятельности.

Интересные и обоснованные расчеты годового оборота героина в Казани представлены в работе И. С. Нафикова. По его данным, в 2010 г. с учетом числа известных потребителей наркотиков в этом городе, минимальной ежедневной дозы потребления героина и средней стоимости его 1 г годового оборот только этого сегмента криминального розничного рынка наркотиков составил 11 млрд руб. В 2011 г. цены на

¹ Буторин В. К., Ткаченко А. Н., Шипилов С. А. Основы экономической безопасности. Кемерово, 2007. Т. 1. С. 156.

² Материалы Всероссийской научно-практической конференции 26 ноября 2012 г. «К 10-летию ФСКН. Новое законодательство и вопросы правоприменительной практики в борьбе с наркопреступностью». М., 2012.

³ Там же. С. 156.

героин в г. Казани выросли, что не могло не привести к значительному росту доходов, полученных наркобизнесом¹. Оценка относительной приближенности этих цифр должна учитывать, что в 2010 г. правоохранительными органами Казани было изъято всего 9669 г героина или 0,09 процента (лишь 1 г из каждого килограмма, обращающегося на черном рынке)², а массив потребителей наркотиков характеризуется высоким уровнем латентности.

Применяя аналогичную методику расчета годового дохода дальневосточной наркомафии, специализирующейся на реализации гашишного масла, В. А. Номоконов и А. М. Железняков получили результат в размере 7,2 млрд руб.³.

В современных условиях развитие наркобизнеса в России характеризуется проявлением следующих опасных тенденций:

1) монополизацией наркорынка организованными преступными группами. Почти половина опрошенных сотрудников ВНИИ МВД России (42%) констатировали полную монополизацию рынка наркотиков⁴;

2) дальнейшим укреплением структурного построения и консолидации наркоформирований;

3) усилением конспирации, совершенствованием контрмер в отношении деятельности правоохранительных органов, активизацией работы по ослаблению государственного контроля за наркотиками через коррумпированных госслужащих, лоббирование законодательной деятельности;

4) постоянным обновлением способов контрабанды, включая нетрадиционные; широким использованием современных каналов связи, оповещения, новых информационных технологий и последних технических новинок в средствах слежения и фиксации информации;

5) совершенствованием системы отмывания денег через подставные структуры, связанные с оборотом наличных денег: рестораны, обменные пункты, ломбарды, практически не контролируемой выдачей кредитов⁵. В литературе отмечается, что еще на рубеже XXI в. деньги наркобизнеса

¹ *Нафиков И. С.* Теневая экономика и организованная преступность в условиях крупного города. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. С. 119–120.

² Там же. С. 119.

³ *Организованная преступность на Дальнем Востоке: тенденции, особенности развития за 20 лет / Под ред. В. А. Номоконова.* Владивосток, 2013. С. 139.

⁴ *Нафиков И. С.* Указ. соч. С. 161.

⁵ Тезисы выступления зам. начальника отдела Следственного Комитета при МВД России Меркулова М. И. на международной конференции «Противодействие незаконному обороту наркотиков, в том числе синтетических наркотических средств. Эффективность международного сотрудничества в данной сфере». Псков, 27–28 апреля 2011 г. С. 298.

стали использоваться для приобретения предприятий топливно-энергетического комплекса. Доходы наркобизнеса активно используются для поддержания экстремистских и террористических организаций, что еще больше актуализирует его угрозу для национальной безопасности России;

б) вовлечением в наркобизнес представителей легального бизнеса с использованием шантажа, угроз и т.п.;

7) формированием нарколобби, которое обеспечивает противодействие разрабатываемым государством законодательным мерам противодействия ему¹.

Уголовный кодекс России не содержит такого преступления, как наркобизнес. Показатели регистрации преступлений, предусмотренных ст. 228–233 УК РФ, образуя весь массив незаконного оборота наркотиков, в том числе и деяний, совершаемых участниками наркобизнеса, вряд ли могут напрямую и безоговорочно использоваться для характеристики его распространенности. И дело не только в том, что регистрация указанных преступлений страдает известными недостатками, а сами по себе эти деяния имеют высокий уровень латентности. Но и в том, например, что до последнего времени во всем массиве зарегистрированных преступлений почти половина его, а в иные годы и более, была представлена незаконными действиями с наркотиками, совершаемыми без цели сбыта (ст. 228 УК РФ), потребителями наркотиков, обеспечивающими свою не преодолимую потребность в них. Их вряд ли можно назвать участниками наркобизнеса, скорее, они – его жертвы.

Поэтому крайне важно методически верно выделить из всего массива зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 228–233 УК РФ, те, которые имеют непосредственное отношение к наркобизнесу. По нашему мнению, такими могут быть преступления из указанного перечня, совершенные организованными группами или преступными сообществами.

Иные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, совершенные одиночками или группами, действующими по предварительному сговору, могут иметь отношение к наркобизнесу, однако их связь с организованной преступной деятельностью по обороту наркотиков, которая только и может относиться к наркобизнесу, не является и не доказывается. Вполне возможно, что если не все из них, то большинство, являются участниками наркобизнеса. Но их разоблачение не повлекло для наркобизнеса каких бы то ни было негативных

¹ Галузин А. Ф., Лошкарёв В. В. Антинаркотизм и нарколоббизм: теория, история и современность. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 226–237.

последствий. Негативные последствия наступают в этом случае только для общества: выбывшим «бойцам» наркомафия тут же находит замену, что влечет за собой приобщение к этому виду преступной деятельности все новых и новых лиц.

Если же проанализировать активность противодействия преступлениям, относимым нами к преступной деятельности наркобизнеса, то вывод может быть только один: противодействие преступным посягательствам наркомафии не отвечает как уровню ее распространенности, так и общественной опасности.

Удельный вес групповой преступной деятельности во всем массиве предварительно расследованных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, ежегодно не превышает 10–15%. Например, в 2011 г. во всем массиве предварительно расследованных преступлений (абс. показ. 137 762), удельный вес преступлений, совершенных группой лиц по предварительному сговору, составил 6,0% (абс. показ. 8324 преступления), а преступными сообществами – всего 4% (абс. показ. 5200 преступлений).

По итогам 2012 г. из числа предварительно расследованных преступлений (абс. показ. 141 187 преступлений) 7582 преступления были совершены группами лиц, действующими по предварительному сговору, и 5293 – организованными преступными группами или преступными сообществами. Удельный вес преступлений, совершенных всеми группами, в числе предварительно расследованных преступлений в 2012 г., составил всего 9,1%. Применительно к преступным сообществам этот показатель не достиг и 4% (3,74%). Следует отметить, что пять лет назад в 2008 г. этот же показатель был немного выше – 10,1%. Тогда в числе предварительно расследованных преступлений было больше преступлений, совершенных как группами, действующими по предварительному сговору (8554), так и организованными группами или преступными сообществами (7207). Снижение этого последнего показателя за пятилетие составило 26,6%.

В 2013 г. удельный вес преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершенных организованными преступными группами, из числа раскрытых преступлений (138 147 преступлений) составил 2,7% (абс. показатель 3677 преступлений), а преступными организациями или преступными сообществами (абс. показатель 754 преступления) составил всего 0,5%.

Даже в сбыте наркотиков, ответственность за который предусмотрена ст. 228.1 УК РФ, показатель групповых преступлений также невысок. Только каждое четвертое преступление, связанное со сбытом наркотиков, имело групповой характер (рис. 8).

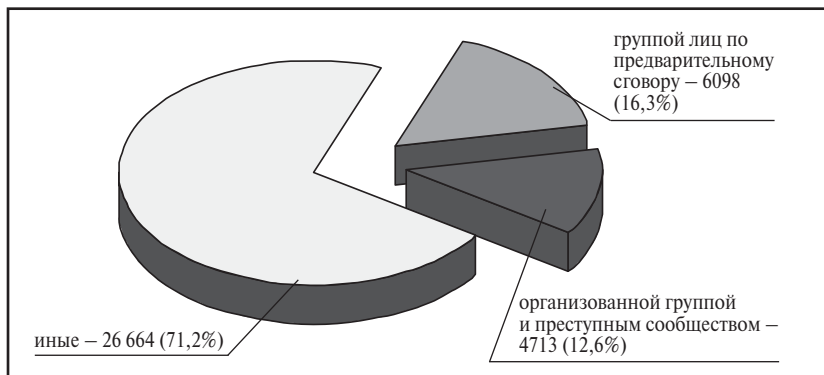


Рис. 8. Структура предварительно расследованных в 2012 г. преступлений, связанных со сбытом наркотиков, в Российской Федерации¹

В 2013 г. удельный вес участия в сбыте преступных сообществ равен 2,1% (соответственно 383 преступления от 34 296 раскрытых), а организованными группами соответственно 10% (всего 3506 преступлений).

Таким образом, выявление преступлений, которые составляют основу наркобизнеса, незначительно, что не позволяет признать роль правоохранительных органов в борьбе с наркобизнесом даже удовлетворительной.

Оценивая состояние противодействия наркобизнесу, следует указать на следующие обстоятельства, свидетельствующие о серьезных недостатках борьбы с ним. С криминологической точки зрения преступления, предусмотренные ст. 228–233 УК РФ, носят системный характер. Каждое из них – часть реализации наркобизнесом преступного замысла – распространения наркотиков, обеспечивающего получение преступных доходов. Это предполагает своевременное реагирование на каждое деяние, входящее в указанную совокупность. Между тем анализ состояния указанной преступности показывает, что в основном выявляются деяния, предусмотренные ст. 228, 228.1 УК РФ. Значительные диспропорции реагирования на другие слагаемые незаконного оборота повторяются год от года (рис. 9.).

Остальные преступные посягательства, вклад которых в наркобизнес не менее активен и опасен, практически лишь от случая к случаю попадают в поле зрения правоохранительных органов, а если и попадают, то никак не связываются с преступной деятельностью наркобизнеса.

¹ Здесь и далее рисунки исполнены по данным автора Коимшиди Г. Ф.

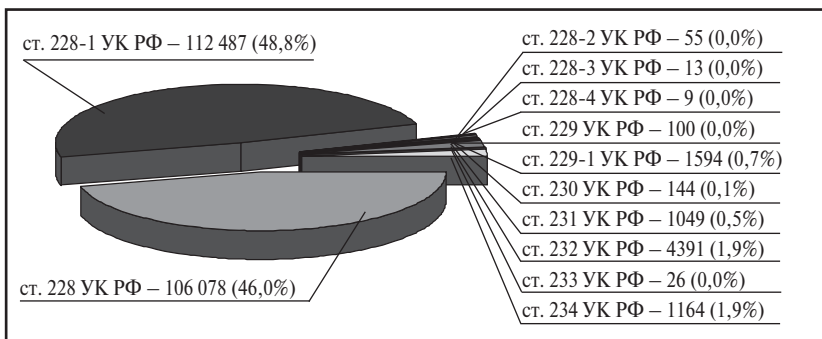


Рис. 9. Структура преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в 2013 г.

Целенаправленного и повседневного пресечения преступлений, связанных с вовлечением в потребление наркотиков; с притонами, организуемыми для их потребления; незаконным культивированием наркотических культур и др., практически не осуществляется. Между тем каждое из этих преступлений создает реальные условия для расширения поля деятельности наркомафии.

Что касается высокого удельного веса незаконного сбыта наркотиков в анализируемом массиве, то для правильной оценки этого показателя надо учесть следующие обстоятельства.

Среди осужденных за преступления, связанные с наркотиками, преобладают лица, совершившие преступления, предусмотренные ст. 228 УК РФ (табл. 5).

Тенденция снижения и без того небольшого удельного веса числа осужденных за сбыт наркотиков по основной квалификации, отмечалась и в предшествующие годы. Практически ежегодно число выявленных лиц, совершивших незаконные действия с наркотиками, в два и более раза превышает аналогичные показатели лиц, совершивших преступления, предусмотренные ст. 228.1 УК РФ.

Таблица 5

Сведения об осужденных по основной квалификации за совершение преступлений, предусмотренных ст. 228, 228.1 УК РФ, в 2008–2012 гг.

Годы	Статья 228.1 УК РФ	Статья 228 УК РФ
2008	29 501	64 662
2009	29 838	69 444
2010	28 790	70 211
2011	25 764	70 841
2012	21 957	77 293

Кроме того, рост в последние годы удельного веса в анализируемой преступности преступлений, связанных со сбытом наркотиков (до 50% и более), есть все основания считать лукавой цифрой, не имеющей ничего общего с активизацией борьбы с главной составляющей наркобизнеса. Правильность такой оценки получила косвенное подтверждение при изучении в ряде регионов страны практики расследования преступлений, связанных со сбытом наркотиков.

Как показывает изучение практики расследования указанных преступлений, «повсеместно распространено возбуждение дел о сбыте наркотиков по заявлениям задержанных и подследственных. Подавляющее большинство задержанных за незаконные действия с наркотиками на вопрос об их происхождении отвечают, что они приобрели их у неизвестного лица. Эта информация служит основанием для возбуждения уголовного дела по факту сбыта наркотиков и его выделения для розыска неустановленного лица. Такие же решения принимаются в случаях привлечения лица к административной ответственности за употребление наркотиков без назначения врача, а также за приобретение и хранение наркотиков, размер которых не является крупным. Имеют место случаи возбуждения уголовных дел по признакам сбыта наркотиков, по фактам смерти граждан от передозировки наркотиков вне зависимости от наличия информации»¹.

Не учитывая специфики рассматриваемых преступлений, правоохранительные органы, как показывает изучение дел данной категории, не проверяют версий о причастности самого заявителя к сбыту наркотиков, не выясняют его принадлежность к преступной группе, занимающейся сбытом наркотиков, и о реальности факта приобретения им наркотиков для собственных нужд у неизвестного лица. Нередко заявитель даже не допрашивается о том, где, когда, при каких обстоятельствах он приобрел наркотик, впервые ли он это сделал или постоянно пользовался услугами одного и того же сбытчика. Не выясняются на допросах внешние признаки продавца, особенности места реализации вещества, изъятых из свободного оборота, идентификационные экспертизы на предмет установления выявленного наркотика, ранее уже обнаруживаемым в незаконном обороте, не проводятся. Не проверяется в ходе следствия и версия о том, что подобного рода утверждение может быть попыткой подследственного избежать ответственности за совершение более тяжкого преступления. Между тем только проверка оперативным путем

¹ См.: Железняк Н. С. К вопросу о необходимости модернизации работы по делам оперативного учета // Актуальные вопросы уголовного судопроизводства по делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков: Материалы научно-практического семинара г. Иркутск; Восточно-Сибирский филиал ФГБОУ ВПО «РАП». Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012. С. 110.

всех этих обстоятельств, подтверждение собранных данных следственным путем отвечает требованиям закона о возбуждении уголовного дела при наличии не только повода, но и достаточных оснований.

Таким образом, достигается необоснованный рост числа регистрируемых фактов сбыта наркотиков, дела о которых впоследствии приостанавливаются по различным основаниям (ст. 208 УПК РФ). Например, в 2008 г. по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, т.е. за не установлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, были впервые приостановлены в отчетном периоде дела о 64 725 преступлениях, предусмотренных ст. 228.1 УК РФ. В последующие годы складывается если не тенденция роста этого показателя, то во всяком случае его стабилизация на очень высоком уровне: в 2009 г. по указанному основанию ст. 208 УПК РФ были приостановлены дела о 68 681 преступлениях, в 2010 г. – 69 277, в 2011 г. – 68 909 и в 2012 г. – 69 179. Таким образом, за пятилетие прирост показателя составил 20,3%. Более того, общий массив преступлений, дела о которых были приостановлены по указанному выше основанию, за пятилетие (340 771) достиг в анализируемом виде преступности размера, превышающего число ежегодно регистрируемых преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. При этом ежегодно более 90% дел, приостановленных по рассматриваемому основанию, как показывает проведенное исследование, составляют дела именно о сбыте наркотиков. Так, например, в 2010 г. его доля в указанном массиве была равна 85% (59 119 из 69 277 преступлений).

Неблагополучно обстоят дела и с подрывом экономической основы наркобизнеса, а именно с таким важным направлением противодействия ему, каким является пресечение отмывания преступных доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков.

Ежегодно регистрируется незначительное количество преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ. Так, в 2010 г. было зарегистрировано 19 преступлений, предусмотренных ст. 174 УК РФ, и 255 по ст. 174.1 УК РФ. В 2011 г. соответственно 178 и 33, а в 2012 г. – 200 и 44 преступления. Групповая преступная деятельность представлена в этих посягательствах мизерными числами. Так, в 2010–2012 гг. в числе преступлений, предусмотренных ст. 174 УК РФ, групповая преступная деятельность вообще не выявлялась. Что касается преступления, предусмотренного ст. 174.1 УК РФ, то в числе предварительно расследованных в 2010 г. деяний были выявлены 3 преступления, совершенные группой лиц по предварительному сговору, 8 – совершенных организованными группами и 1 – совершенное преступным сообществом. В 2011 г. преступлений, совершенных группами лиц по предварительному сговору было 2, организованными группами – 7 и 1 – совершенное преступным сообществом. В числе преступлений, предусмотренных ст. 174.1 УК РФ,

и предварительно расследованных в 2012 г. преступлений, совершенных группами лиц по предварительному сговору, было 7, организованными группами – 11 и преступным сообществом – 1.

Практические работники, объясняя низкие показатели регистрации и расследования преступлений, предусмотренных ст. 174, 174.1 УК РФ, ссылаются на трудности их применения, связанные с изменениями, внесенными в них законодателем, повысившим размер отмываемых средств. По нашему мнению, этот факт необходимо связывать с низким уровнем борьбы с организованной преступной деятельностью в сфере незаконного оборота наркотиков, с выявлением и наказанием только мелких сбытчиков наркотиков, задерживаемых при проведении контрольной закупки, преступные связи которых не выявляются и не расследуются.

§ 3. Меры борьбы с криминальным рынком наркотиков

На базе исследований наркобизнеса в рамках экономических теорий представители экономической науки предлагают различные пути решения указанной проблемы. Обзор их взглядов вполне уместен, так как результаты проведенного анализа представители экономической науки нередко завершают предложениями, направленными на совершенствование антинаркотической политики.

На основе экономических теорий спроса и предложения еще в восьмидесятых годах прошлого века американские экономисты Дж. Кох и С. Групп пришли к выводу о том, что действия правоохранительных органов, направленные на усиление таможенного контроля, уголовной ответственности и т.п., не могут повлиять на снижение спроса на наркотики, который, как было ими установлено, не зависит от цены на него. Даже при условии того, что компенсируя повышение своих издержек, торговцы наркотиками повысят цены, спрос на них существенно не изменится. В то же время, по их мнению, усиление уголовной репрессии в рассматриваемой сфере правоотношений может иметь ряд негативных последствий. В их числе называются сокращение благосостояния всего общества, увеличение преступности потребителей наркотических средств, вынужденных совершать корыстные посягательства в целях обеспечения своей патологической потребности, а также повышение коррумпированности правоохранительных органов. Снижение предложения наркотиков, как результат деятельности правоохранительных органов, по их мнению, может только повысить цены на наркотики и активизировать преступную деятельность, сделать ее более замаскированной и изощренной.

Зарубежные представители монетаристского подхода, развиваемого в экономике, в итоге проведенного ими экономического анализа наркобизнеса и связанной с ним преступности стали активно пропагандировать идею легализации наркотиков. Легализация наркотиков, по мнению авторов такого подхода, будет наиболее благоприятной и для самих наркоманов, и для общества в целом. Она сама по себе уничтожит наркомафию, снизит корыстную преступность, а также коррупцию в правоохранительных органах. Выступление ведущего американского экономиста¹ (Милтон Фридмана) за легализацию наркотиков в качестве наиболее эффективной меры борьбы с наркобизнесом породило в мире широкую дискуссию, не разрешенную в настоящее время, но и, как представляется, в ближайшем будущем.

Весомым аргументом против политики легализации наркотиков явились исследования американских экономистов Г. Беккера и К. Мэрфи, изучивших зависимость масштабов индивидуального потребления наркотиков от их цены, анализируемой в долгосрочной перспективе. Согласно разработанной ими модели, поведение лиц, в их терминологии «потребляющих вредные блага» (к которым они относят наркотики, табак, алкоголь), сводится к следующим закономерностям:

- долгосрочная ценовая эластичность спроса значительно выше, чем краткосрочная эластичность;
- более высокие в будущем (равно как и в прошлом) цены снижают текущее потребление;
- лица с более низким доходом на изменение цен вредных благ реагируют сильнее, чем лица с более высоким доходом, которые при этом больше учитывают будущие вредные последствия;
- молодежь сильнее реагирует на изменение цен, чем пожилые люди, поскольку у молодежи навыки рационального поведения слабее.

Выявленные закономерности, по мнению авторов, позволяют прогнозировать следующие последствия легализации наркотиков. Доступность наркотиков повлечет за собой увеличение массива лиц, допускающих их потребление как в краткосрочной перспективе и еще более сильное в долгосрочном периоде. Потребление наркотиков в среде более бедных слоев населения возрастет сильнее, чем у среднего класса и богатых. Наркомания среди молодежи вырастет сильнее, чем в других возрастных группах населения.

К высказанным аргументам можно добавить еще одно принципиально важное соображение, направленное против легализации наркоти-

¹ Милтон Фридман. Рассуждения о легализации наркотиков // <http://www.youtube.com/watch?v=MGCITeEmbxs>.

ков. Возможность участия государства в структуре наркорынка в целях регулирования спроса на наркотики не может обеспечить решение этим методом проблемы распространения наркотического опыта, а также сохранения здоровья нации и каждого отдельно взятого гражданина страны, что является основной целью антинаркотической политики России.

Рассматривая правовые меры борьбы с наркобизнесом, предлагаемые отечественными исследователями, следует отметить, что по большей своей части они касаются изменения практически всех статей действующего уголовного законодательства, посвященного регулированию ответственности за преступления, связанные с наркотиками¹. Встречаются и предложения о введении в УК России понятия наркобизнеса. Так, например, Александров Р. А. предлагал ввести в главу 24 «Преступления против общественной безопасности» Уголовного кодекса России статью, посвященную ответственности за наркобизнес, который определялся им как незаконный оборот наркотических средств или психотропных веществ в сверхкрупных размерах, совершенный организованной преступной группой в целях извлечения дохода².

Бесспорно, что качество, полнота и непротиворечивость уголовно-правового закона является важным слагаемым, обеспечивающим адекватный ситуации уровень противодействия незаконному обороту наркотиков.

Однако прямой перенос криминологического понятия в сферу уголовно-правового регулирования вряд ли целесообразен и методически оправдан. Кроме того, необходимо отметить, что перманентные изменения, вносимые в УК РФ в целом и применительно к регулированию незаконного оборота наркотиков в частности, не обоснованные научными исследованиями эффективности действующих норм, лишь создают опасную иллюзию решения актуальной общественной проблемы.

Важным направлением борьбы с наркобизнесом является разработка и внедрение в общественную практику мер общего и специального предупреждения рассматриваемого явления.

В числе мер общего предупреждения наркобизнеса следует выделить меры, направленные на предупреждение преступности как таковой в целом и наркобизнеса в особенности.

Специфика наркобизнеса в числе мер общего предупреждения рассматриваемого явления требует проведения государством широкомасштабных, разнообразных мероприятий, направленных на снижение спроса на наркотики. В числе мер общей превенции, направленной на

¹ Александров Р. А. Уголовно-правовые проблемы противодействия наркобизнесу: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2003. С. 4 и др.

² Там же.

снижение спроса на наркотики, называются социально-экономические, политические, образовательные и иные мероприятия, направленные на устранение недостатков и противоречий в экономической, политической, социальной, духовной и иных сферах общественной жизни, провоцирующих отчуждение личности и, как следствие этого, обращение к наркотикам.

Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации, утвержденная в 2010 г., актуализировала задачи борьбы с предложением наркотиков и организации работы по сокращению спроса на них.

Между тем в ряде публикаций отмечается, что «несмотря на определенную положительную динамику развития медико-социальной реабилитационной помощи наркологическим больным, объективные статистические данные свидетельствует о кризисе государственной наркологической службы в России»¹.

Решение проблемы оказания медицинской помощи потребителям наркотиков связывается с принятием и внедрением разработанной в 2013 г. ФСКН России совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации и другими ведомствами государственной межведомственной программы «Комплексная реабилитация и ресоциализация потребителей наркотических средств и психотропных веществ».

Представляется, что мероприятия по снижению предложения наркотиков с полным основанием можно считать специальными мерами предупреждения наркобизнеса.

При определении масштабов распространения наркобизнеса в России приведенный анализ статистических данных, характеризующих выявление групповых преступлений, связанных со сбытом наркотиков, показал отсутствие эффективного социально-правового контроля над этим видом посягательства. В этих условиях повышение качества расследования этих преступлений является одним из главнейших направлений противодействия рассматриваемому явлению.

«Наркомафия, изначально обладая огромным капиталом, использует самые разнообразные приемы для проникновения на рынок. Понятия наркотики и коррупция неразделимы. Коррупция – естественная среда обитания наркобизнеса, причем наркосистема сама эту среду обитания и создает. Наркоденьги участвуют в процессе принятия многих важных политических, экономических, социальных, решений, “подкармливают” государственных служащих, “приручают” чиновников всех уров-

¹ Дудко Т. Н. Пути развития наркологической и медико-социальной помощи наркологическим больным в России. Вопросы наркологии. 2013. № 6. С. 215.

ней, сотрудников правоохранительных органов и других представителей, наделенных властью»¹.

Масштабы распространения коррупции в сфере незаконного оборота наркотиков оцениваются рядом исследователей как очень высокие. По данным Павловской Н.В., около 30% опрошенных ею экспертов характеризуют уровень распространения коррупции в указанной сфере как высокий, 50% – как средний и только менее 20% считают его низким. Подтверждают правильность полученных оценок результаты опросов потребителей наркотических средств. Практически всем из них известны случаи коррупции при пресечении незаконных действий с наркотиками. Отличаются лишь источники получения ими информации об этих фактах. Так, 50% из них указали, что им лично приходилось давать взятки. Две трети из общего числа опрошенных знают о таком опыте со слов знакомых им потребителей наркотиков, при этом еще 30% – сами были очевидцами коррупционных сделок, связанных с наркотиками².

Еще одним важным направлением совершенствования борьбы с наркобизнесом является координация правоохранительной деятельности, осуществляемая органами прокуратуры.

«Главным недостатком в деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков, продолжает оставаться их ведомственная разобщенность, а причиной замкнутости и обособленности – соперничество и конкуренция, личные амбиции и зависть к чужому успеху, потому что никак не могут поделить показатели оперативно-служебной деятельности и поэтому автономно разрабатывают одних и тех же лиц»³.

Высоко оценивая перспективы придания координационной деятельности органов прокуратуры характера стратегического управления правоохранительной деятельностью, следует признать, что внедрение этого метода в координационную деятельность требует целенаправленного и более подробного исследования, в рамках которого делаются лишь первые шаги, однако его обозначение представляется актуальным и отвечающим уровню современной угрозы, которую представляет наркобизнес.

¹ Романова Л. И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы: монография. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. С. 49.

² Павловская Н. В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2013. С. 9.

³ Железняков А. М. Организация преступного сообщества в сфере незаконного оборота наркотиков: региональный криминологический анализ и специфика противодействия в условиях Дальневосточного федерального округа. Дальневосточный юрид. ин-т МВД России. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД РФ. 2013. С. 98.

§ 4. Контрабанда наркотиков в Россию и меры по усилению борьбы с ней

Результаты анализа процессов наркотизации указывают на то, что вовлечение населения России в наркоманию является следствием действий, предпринимаемых внешними силами, нацеленными на максимальное нанесение ущерба нашей стране.

В частности, речь идет о роли США в усилении ввоза наркотиков в Россию из Афганистана¹. В 2011 г. общая площадь опиумных плантаций в этой стране – 131 тыс. га, что на 7% больше, чем в 2010 г.; объем производства опиума возрос на 61%². О заинтересованности США в сложившейся в Афганистане ситуации с наркотиками свидетельствует тот факт, что из дохода в 100 млрд долл. США, полученного за счет производства героина, в Афганистане остается всего 4 млрд³. Если США уничтожают основную часть посевов наркосодержащих растений в Латинской Америке, то в Афганистане всего 2%. В связи с активизацией борьбы США с контрабандным ввозом наркотиков из Латинской Америки эти наркотики перенаправлены в Европу (где свыше 5 млн потребителей кокаина⁴), и особенно в Россию (морским транспортом через акваторию Балтийского моря, в том числе с использованием контейнеров).

Еще к середине 1990-х гг. сформировался маршрут контрабанды опиатов из Афганистана через Центральную Азию и Россию в Европу, который получил название «Северный маршрут». Помимо этого, несколько десятков лет существуют «Южный маршрут» (Афганистан – Пакистан, далее в Европу, Южную Азию, АТР, Африку, США), «Западный, или Балканский, маршрут» (Афганистан – Иран – Турция – Балканы – Западная Европа)⁵.

Протяженность северной границы Афганистана со странами Центральной Азии составляет около 2,6 тыс. км. Незаконный оборот наркотиков через данную границу чаще всего осуществляется через официаль-

¹ См.: Онищенко считает, что России объявлена наркотическая война // INTERFAX.RU.

² См.: Производство нарковеществ в Афганистане выросло в сотни раз ... из-за США. URL: <http://centrasia.ru>.

³ Александров Г. Шелковый путь героина. Поставки афганских наркотиков контролируются войсками НАТО? // URL: <http://alwtogether.com/always-together/ru/politic-ru/D0%BF%D1%>. Дата доступа – 28.09.2011.

⁴ См.: Наркогорговцы возят кокаин через Атлантику на подводных лодках // URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2010/05/30/740949.html>.

⁵ Комиссина И. Н. Афганские опыаты: 20 лет «северному» транзиту // Проблемы национальной стратегии. 2013. № 1 (16).

ные пограничные переходы под видом легальной межгосударственной торговли. С территории Афганистана наркотики по «северному» пути попадают в сопредельные государства – Таджикистан, Узбекистан, Туркмению – в грузах легально экспортируемой продукции либо в результате нелегального перехода государственной границы наркокурьерами. Согласно оценкам экспертов, из 90–95 т героина, произведенного в Афганистане, каждый год проходит контрабандой в основном через Таджикистан (75–80 т) и намного меньше через Узбекистан (8–10) и Туркмению (2–4 т)¹. Не последнюю роль в функционировании «северного» маршрута играют также этнические связи между таджиками Северного Афганистана, Таджикистана и таджикскими мигрантами в России. В Россию ежегодно поступает около 75–80 т героина.

Россия представляет интерес для организованных преступных группировок (далее – ОПГ) как для распространения здесь наркотиков, так и для транзита в Европу. Активизация ОПГ связана с экономическим кризисом, политической нестабильностью, ухудшением уровня жизни, в том числе в странах Центральной Азии – бывших республиках СССР, где контрабанда наркотиков осталась единственным источником получения доходов. В одних из этих республик – обширная сырьевая база, в других – прочные традиции бытового употребления наркотиков, в третьих – производственные мощности, в четвертых – подходящее географическое положение для транзита наркотиков в Россию.

Ввоз наркотиков в Россию из Афганистана через страны – бывшие республики СССР и непосредственно из этих республик, в частности из Таджикистана и Киргизии, будет в ближайшее время возрастать. Одна из причин – отмена таможенного контроля на казахстанско-российской границе в связи с созданием ТС.

С афганской стороны вблизи границ Таджикистана, Узбекистана, Туркменистана, Казахстана и Киргизии функционирует мощная инфраструктура производства и сбыта героина, в то время как надлежащее обеспечение охраны Государственной границы отсутствует², контроль на внешних границах Казахстана исключительно слабый.

Эксперты выделяют несколько магистральных направлений переправки наркотиков из Казахстана, во многом ориентированных на существующие в России подпольные оптовые наркорынки.

¹ Opiate Flows through Northern Afghanistan and Central Asia: A Threat Assessment // United Nations Office on Drugs and Crime: website. 2012. May. P. 46 // URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_north_hern_route_2012_web.pdf.

² См.: Граница на игле. Почему на границе задерживают только 0,5% героина // URL: http://ria.ru/bezmarko_danger/20120124/547821943.

- *Нижневолжское* идет из Западного Казахстана в Нижнее Поволжье с дальнейшими ответвлениями на Украину и в страны ЕС, в центральные и поволжские регионы РФ, на Северный Кавказ. Пересечение осуществляется в первую очередь на участке, разделяющем Атыраускую и Астраханскую области.
- *Северо-западное* проходит из Западно-Казахстанской, Актюбинской, Кустанайской, Карагандинской и Северо-Казахстанской областей Казахстана через Саратовскую, Самарскую, Оренбургскую, Челябинскую и Курганскую области и далее в не граничащие с Казахстаном регионы Уральского федерального округа (Свердловскую область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа), Поволжье и центральные районы РФ (в основном в Москву и Санкт-Петербург), из которых часть партий перенаправляется в страны Восточной Европы.
- *Северо-восточное* проходит из Северо-Казахстанской, Карагандинской, Павлодарской и Восточно-Казахстанской областей через Курганскую, Омскую, Тюменскую, Новосибирскую области и Алтайский край в нефтегазодобывающие регионы Сибири¹.

Произошли изменения в тактике наркокурьеров. Так, наряду с использованием для транспортировки большегрузных автомобилей (особенно в сезон, когда в Россию везут овощи и фрукты) и железнодорожным транспортом (особенно «прославился» поезд «Алма-Ата – Москва»), освоен новый «бесконтактный» способ, так называемый короткий транзит, который не предусматривает участия водителей-дальнобойщиков и проводников вагонов. Груз, минуя официальные пункты досмотра, перебрасывается по проселочным дорогам от приграничного города в Казахстане до приграничного города в России. Там героин складируется в заранее обустроенных тайниках, откуда его забирают российские оптовики. При этом часто и оплата осуществляется безличено – через подставных лиц с помощью международных платежных систем².

По данным ООН, основной поток наркотиков из Афганистана идет транзитом в Киргизию через Таджикистан (политические события в Кыргызстане и Таджикистане, происходившие в 2012 г., могут способствовать росту поставок наркотиков в Россию). В 2010 г. из Киргизии в Казахстан было переброшено 70–75 т героина. При этом в 2010 г.

¹ Афганский наркотрафик: основные маршруты. Справка: [Пресс-конференция главы ФСКН России 11 февраля 2011 г.] // РИА Новости: информ. агентство. 2010. 3 июня. URL: <http://ria.ru/spravka/20100603/242406939.html>.

² International Narcotics Control Strategy Report // United States Department of State; Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs // U. S. Department of State: website. 2008. March. Vol. 1: Drug and Chemical Control. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>.

в Киргизии перехвачено только 2% опиатов и 6% героина от всего объема перехваченных наркотиков в странах Центральной Азии¹. Если ранее наибольшую озабоченность вызывала территория государств, прилегающих к Каспийскому региону, по сути являвшаяся местом контакта «северного» и «балканского» маршрутов афганского наркотрафика, затем территория южного Азербайджана, сопредельная на севере с Ираном, то в настоящее время Киргизия.

Из Украины идут небольшие партии марихуаны, гашиша, наркотиков опийной группы, а также синтетических наркотиков, анаболических стероидов и наркосодержащих лекарственных препаратов. Сохраняется угроза ввоза партий контрабанды наркотиков опийной и каннабисной групп через российско-азербайджанский участок границы с использованием автомобильного транспорта, а также морского транспорта через акваторию Каспийского моря. В Дальневосточном регионе выявлялись попытки контрабанды сильнодействующих лекарственных препаратов (фенобарбитал, эфедрин, сибутрамин, кодеин и т.п.), перемещаемых через границу с Китаем и Северной Кореей, а также синтетических наркотиков, преимущественно из Китая. Эфедрин и его производные также поступают из Китая.

Из стран Прибалтики, Западной и Восточной Европы в Россию поступают синтетические наркотики, каннабиоиды (марихуана и гашиш).

При этом недобросовестные банки в целях обеспечения ликвидности привлекают и используют криминальные средства. В докладе Управления по наркотикам и преступности ООН утверждается, что сегодня крайне облегчен вход для «грязных» денег в легальные финансовые потоки, при этом «инвестирование» таких денег серьезно разрушает реальную экономику, замедляет экономический рост. Общий размер этих потоков – более 1 трлн долл. США, или в 1,5% глобального ВВП, и не менее 70% этих денег отмывается через финансовые институты.

Новые угрозы со стороны наркобизнеса – использование высоких технологий. Это – сокрытие электронной информации о поставках незаконных партий наркотиков путем кодирования электронных посланий. Использование компьютеров и электронных записных книжек для хранения номеров банковских счетов, данных об активах и финансовой деятельности, для связи с сообщниками, учета торговых операций, координат тайных взлетно-посадочных полос, способов изготовления наркотиков. Для передачи информации при проведении незаконных операций (на ка-

³ См.: Всемирный доклад по наркотикам за 2012 год: В 2010 г. в Казахстан было переброшено 70–75 тонн героина, в основном транзитом из Кыргызстана // URL: <http://www.russianskz.info/society/3216-doklad-oon-v-2010-godu-v-kazahstan-bylo-p>.

кой склад доставлять грузы, с кем связываться для организации перевозок, на какой счет пересылать полученные деньги и др.) используются неконтролируемые средства электронной связи (телефоны, факсы, пейджеры, компьютеры), спутниковые телефоны, «клонированные» сотовые телефоны (их идентификационные коды, присвоенные законным пользователям, перехватываются и записываются в сотовые телефоны преступников), телефонные карточки с предварительной оплатой, широкополосные радиочастоты, чат-комнаты с ограниченным доступом в Интернете. Денежные расчеты ведутся в электронной форме, деньги пересылаются через официальные и альтернативные международные системы денежных переводов¹.

Анализ передвижений участников наркотрафика показывает, что граница на сегодняшний день, к сожалению, не является барьером для наркокурьеров, поскольку административно-правовые режимы пересечения границы, торговли и ввоза грузов на территорию Российской Федерации международными соглашения однозначно не определены, что не позволяет организовать эффективное пресечение наркотрафика на территорию России. Этому способствует либерализация миграционного законодательства, принятие двусторонних соглашений между Россией и странами СНГ, которые позволяют въезжать на территорию Российской Федерации в безвизовом режиме ряду иностранных граждан. Результаты опроса, проведенного среди сотрудников правоохранительных органов Дальневосточного федерального округа, показали, что 88% респондентов считают, что правоохранительными органами выявляется менее 25% преступлений, связанных с незаконным международным оборотом наркотиков². Это подтверждает латентный характер данных преступлений.

По федеральным округам ситуация с контрабандой наркотиков выглядит следующим образом (рис. 10).

Передача объектов таможенной инфраструктуры ФСБ России не означает, что этой службе переданы полномочия по таможенному контролю на российско-казахской границе. Опросы работников погранслужбы показали, что их попытки организовать такой хотя бы выборочный контроль с целью выявления, в частности, контрабанды наркотиков были немедленно пресечены после жалоб участников ВЭД. Вопрос о том, каким образом пограничники смогут полноценно выявлять контрабанду наркотиков в условиях отсутствия таможенного контроля, остается от-

¹ См.: *Бордюжа Н.* Незаконный оборот наркотиков – острая проблема для государств ОДКБ // URL: <http:// onsmi.net>.

² *Ким Е. П., Федоренко Т. А.* Проблемы демографии и миграции как детерминанты развития наркопреступности в ДФО // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 2. С. 17.

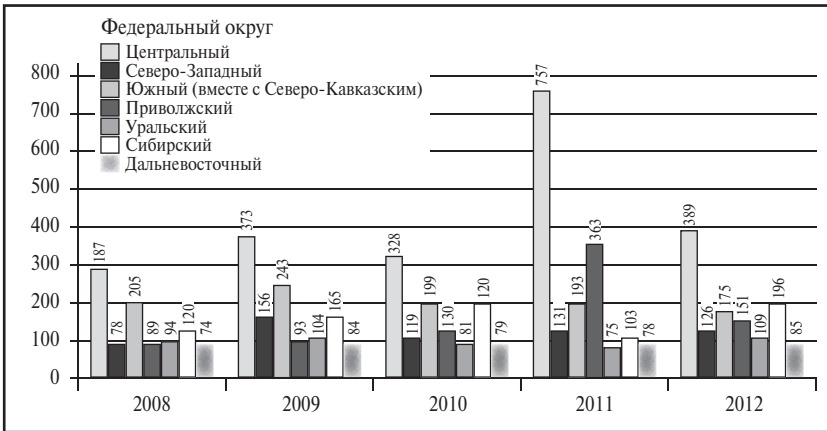


Рис. 10. Ситуация с контрабандой наркотиков в регионах России в динамике

крытым, ведь, как правило, крупномасштабная контрабанда осуществляется путем перемещения наркотиков в обычных товарных партиях. Стоит учитывать, что функции, задачи, пределы компетенции таможенной и пограничной служб разнятся. И, представляется, расширение содержания пограничного контроля, как это предусматривается постановлением Правительства Российской Федерации от 04.06.2012 № 546, сможет лишь отчасти улучшить ситуацию с выявляемостью и пресечением контрабанды наркотиков, поступающей с территории Казахстана.

У пограничников связаны руки: досмотреть они могут только те транспортные средства, на которые поступила ориентировка. Стационарные инспекционно-досмотровые комплексы не задействуются, так как работавшие на них специалисты таможни сокращены и уволены. Пограничники не располагают такими специалистами. В связи с отменой таможенного контроля нагрузки на оперативные подразделения ФСКН России, ФСБ России и МВД России по проведенным расчетам возрастут¹.

Между тем имеет место несогласованность в странах ТС уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях в части, регламентирующей ответственность за таможенные

¹ Опасность расширения масштабов ввоза наркотиков в Россию из Казахстана была отмечена еще в 2010 г. на расширенном совещании, прошедшем в ФСКН России с участием Минтранса России и ОАО «РЖД» (уже тогда приводились данные о том, что более 90% наркотиков из Афганистана завозится в Россию через Казахстан). См. также письмо начальника Управления уголовного розыска ГУ МВД России по Московской области Н.А. Ермолаева от 16.03.2012 № 2/1547.

правонарушения, которая, например, дает возможность считать законным ввоз некоторых наркотиков на территорию одного из государств — участников ТС, в то время как в других странах эти наркотики запрещены к обороту.

Контрабанда наркотиков в Россию осуществляется всеми видами транспорта (см. рис. 1). Крупные партии наркотиков (десятки и сотни килограмм) ввозятся автотранспортом¹, а также морским. Начальники поездов, локомотивные бригады и проводники, экипажи судов участвуют в этом криминальном бизнесе.

Глобализация экономики вызвала возрастание роли водного транспорта в контрабанде наркотиков, особенно морского², в контейнерах (почти полное отсутствие контроля со стороны таможенных и иных служб за этими перевозками: из-за слишком большой интенсивности контейнерных транспортировок проверку проходит менее 2% судов, при этом, экипажу корабля, как правило, удается уйти от ответственности за контрабанду.). В ближайшие годы масштабы контейнерных перевозок возрастут, в том числе и в России, в связи со вступлением в ВТО. Вступление в ВТО означает использование внутренних водных путей России иностранными судами.

Деятельность в сфере водного транспорта, по сравнению с грузовыми авиаперевозками или наземным транспортом, практически не регулируется. Суда могут быть зарегистрированы в «налоговых оазисах», зафрахтованы другим государством, ходить под флагом третьего государства. В докладе Европола по итогам работы за 2011 г. указывается на возросшее значение Черного моря для доставки в Европу кокаина и героина через Украину, Иран, Азербайджан, Грузию, т.е. ближайших соседей России³, это — одна из причин роста потребления южно-американского кокаина в России. Используются также бассейны Каспийского и Азовского морей. Пересылаются наркотики в почтовых отправлениях — быстрым и распространенным способом⁴.

¹ По данным ФТС России, в 2011 г. выявлено 395 случаев незаконного перемещения наркотиков железнодорожным транспортом.

² Доклад Стокгольмского института исследования проблем мира: Sipri (Stockholm International Peace Research Institute).

³ Крупнейшая партия кокаина весом 152 кг была обнаружена в одесском порту в июле 2010 г. на судне, следовавшем из Боливии, но ходившем под чилийским флагом, в нише в досках. Предположительно кокаин предназначался для транспортировки в страны Евросоюза. Маршрут перевозки пролегал через Молдавию и Румынию.

⁴ В 2011 г. только Московской таможней, специализирующейся на осуществлении таможенного контроля международных почтовых отправлений, возбуждено 344 уголовных дела по фактам контрабандного перемещения наркотических средств и сильнодействующих веществ.

Провести анализ работы правоохранительных органов по борьбе с контрабандой невозможно из-за неоднократного (2006–2012 гг.) изменения законодательства об их деятельности и недостатков в статистичности, связанных, в частности, с отсутствием в ней необходимых показателей¹.

Среди выявленных лиц, совершивших контрабанду, большинство граждан России. В 2012 г. возросло число иностранцев и лиц без гражданства, совершивших контрабандный ввоз наркотиков в Россию. Уменьшение количества выявленных лиц из числа жителей Казахстана, Киргизии связано с ослаблением таможенного контроля со стороны российских таможенных органов.

Основная часть выявленных лиц, совершивших контрабанду наркотиков, в возрасте от 18 до 29 лет не имеет постоянного дохода. Более 18% ранее совершали преступления. Возросло число выявленных лиц, совершивших рассматриваемые преступления в группе, в состоянии наркотического опьянения. Вместе с тем, как правило, выявляются лишь контрабандисты-одиночки, исполнители, но не организаторы и получатели контрабанды.

В настоящее время в силу отсутствия надлежащей защиты Государственной границы России от контрабандного ввоза наркотиков необходимо в срочном порядке разработать Концепцию защиты государственной границы России от контрабанды наркотиков, вернуть таможенный контроль российских таможенников на этой границе с целью выявления товаров, ограниченных и запрещенных к обороту. Для органов погранслужбы надо четко законодательно определить все необходимые полномочия для задержания на границе России наркотиков.

¹ Например, в 2008 и 2009 гг. Форма 120 (1-Е) (раздел 21) содержала информацию о делах, оконченных следователями и дознавателями органов Госнарконтроля, о количестве направленных прокурорами в суд уголовных дел, возбужденных в целом по ст. 188 УК РФ, без разбивки по предмету преступления. Можно лишь сделать вывод, что все указанные уголовные дела возбуждены по ч. 2–4 ст. 188 УК РФ, при этом выделить предмет преступления (наркотическое средство, сильнодействующее вещество) невозможно. Статистика органов внутренних дел 2008 и 2009 гг. (форма 2-Е) не позволяет и этого сделать, так как содержит информацию в целом о составе преступления, а, учитывая их широкую компетенцию, которой они обладали в тот период (это и расследование торговой контрабанды и, уголовных дел о незаконном перемещении наркотиков), определить количество уголовных дел, возбужденных по признакам контрабанды наркотиков, проблематично. Кроме того, проследить ход расследования какого-либо уголовного дела, возбужденного таможенными органами по ч. 2–4 ст. 188, ст. 226¹ и 229¹ УК РФ, невозможно. Так, ведомственная статистика ФТС России учитывает возбужденные уголовные дела, на стадии предварительного следствия регистрируются уже преступления, а при направлении в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом учитываются опять же уголовные дела (см., напр., Сводный отчет по России за 2009, 2010, 2011 и 2012 гг.).

Кроме того, принципиальное значение имеет сосредоточение надзора за расследованием таможенных преступлений, в первую очередь контрабанды наркотиков, в одних руках – транспортных прокуроров. Они более других знают специфику таможенного законодательства и методику расследования дел этой категории. Следует усилить взаимодействие всех органов – контролирующих и правоохранительных, территориальных и транспортных прокуратур в борьбе с этими преступлениями, поднять уровень работы прокуроров как координаторов борьбы с контрабандой наркотиков.

ГЛАВА III

НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

§ 1. Состояние криминальных рынков незаконной миграции и торговли людьми

В настоящее время можно констатировать отсутствие объективной информации о масштабах как незаконной миграции, так и торговли людьми. Каких-либо методик выявления их объема, даже приблизительного, ни в нашей стране, ни за рубежом пока не разработано. Любые оценки носят условный характер.

Согласно подсчетам Международной организации по миграции (МОМ), по всему миру перемещаются 214 млн человек. Однако представители данной организации признают невозможность оценки количества ввозимых незаконно мигрантов. Установлено, что в 2009 г. эти мигранты осуществили переводов на 414 млрд долл. США, 76% из которых в развивающиеся страны. При этом сумма переводов финансовых средств, полученных в результате незаконного ввоза мигрантов либо торговли людьми, не поддается определению¹.

Сложить представление о масштабах незаконной миграции помогают данные о маршрутах ее функционирования. Наглядной иллюстрацией является карта, подготовленная в рамках «Всемирного доклада о торговле людьми. 2012» Управления ООН по наркотикам и преступности. Она демонстрирует, что Россия, наряду с другими государствами Восточной Европы и Центральной Азии, является непосредственным участником этих незаконных транснациональных миграционных процессов (рис. 11).

Количество незаконных мигрантов в нашей стране экспертами оценивается по-разному: от 3,5 до 15 млн человек².

Например, по сообщению главы ФМС России К. Ромодановского, сделанному 27 февраля 2013 г., в России находится 3,3 млн нелегальных мигранта¹.

¹ Отчет ФАТФ «Риски отмывания денег, возникающие в результате торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов», июль 2011 г. URL: http://eurasiangroup.org/Human_trafficking-rus.pdf (дата обращения – 11.03.2014).

² Опубликовано в газете Союз. Беларусь – Россия от 27 октября 2011 г. № 524. URL: <http://www.rg.ru/2011/10/27/a540151.html> (дата обращения – 05.07.2013).

³ URL: <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=292701> (дата обращения – 12.03.2013).

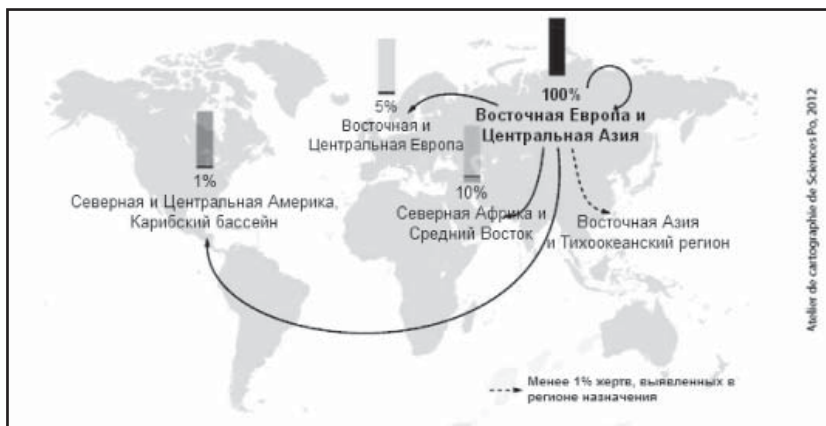


Рис. 11. Регионы назначения жертв торговли людьми из Восточной Европы и Центральной Азии в период 2007–2010 гг.

Среди исследователей этой проблемы встречаются точки зрения, согласно которым количество незаконных мигрантов составляет 8 млн человек, при этом 5 млн из них относятся к числу трудовых мигрантов¹.

Аналогичная ситуация складывается и с определением количественных характеристик торговли людьми. Эксперты располагают далеко неполными данными о некоторых фактах зарегистрированных правоохранительными органами.

В своем докладе Генеральный Секретарь ООН указывает, что в связи с нелегальным характером торговли людьми и незаконного ввоза достоверных сведений о количестве вовлеченных в них лиц не существует. Имеющиеся данные основаны главным образом на сообщениях полиции или результатах мелкомасштабных проектов, которые не отражают глобальный масштаб этой деятельности. База данных МОМ о жертвах насчитывает более 9000 случаев. Большинство сообщений сходятся в том, что географический охват торговли людьми расширяется и что большинство жертв составляют женщины и дети (т.е. мальчики и девочки в возрасте до 18 лет). Ежегодное количество случаев судебного преследования в связи с торговлей людьми в 150 странах остается большим, составив в 2003–2004 гг. в среднем 7300. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности собирает сведения о торговле людьми, полученные из различных источников. Они охва-

¹ Поладова (Гайдарова) Л. Т. Незаконная миграция в Россию: тенденции, последствия, противодействие: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2012. С. 5.

тывают порядка 4 500 случаев, более 70% из которых касаются женщин и 32% – детей¹.

Текущую оценку глобального масштаба торговли людьми сделала Международная организация труда (МОТ). Согласно ее данным, по меньшей мере 2 млн 45 тыс. человек эксплуатируются в настоящий момент, являясь жертвами торговли людьми. ОБСЕ полагает, что даже эта цифра является заниженной. Торговля людьми приносит высокие прибыли, а выявить удается лишь ничтожный процент жертв².

По оценкам некоторых экспертов, общее число жертв международной торговли людьми оценивается от 600 до 800 тыс. человек в год, а оценка, включающая торговлю людьми внутри стран, составляет от 2 до 4 млн человек. По их мнению, регион Центральной и Восточной Европы, включая пространство бывшего СССР, занимает второе место в мире по масштабам торговли людьми после Юго-Восточной Азии. Отмечается, что в среднем ежегодно по схемам торговли людьми из региона вывозится 175 тыс. женщин. На Россию может приходиться, по оценкам экспертов, от 1/3 до 1/5 этого числа, т.е. как минимум несколько десятков тысяч человек в год³.

Жертвы торговли людьми, помимо таких секторов, как домашние работы и развлекательная сфера, эксплуатируются в таких сферах, как сельское хозяйство; сфера услуг; сектор ОТПЕКА (отель/ресторан/кафе); строительство; текстильное производство; розничная торговля; сектор производства; заготовка леса; добыча ископаемых; рыболовство⁴.

Согласно проведенному управлением ООН по наркотикам и преступности анализу, с территории Российской Федерации и государств – членов СНГ осуществляется активная поставка живого товара на международные рынки торговли людьми (рис. 12).

В настоящее время зарубежные эксперты отмечают увеличение динамики расширения масштабов торговли женщинами – граждankами стран Восточной Европы (России, Украины, Молдавии) и Цен-

¹ Доклад Генерального секретаря ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/56/PDF/N0635356.pdf?OpenElement>.

² ФАТФ. URL: http://eurasiangroup.org/Human_trafficking-rus.pdf.

³ Торговля людьми в Российской Федерации. Обзор и анализ текущей ситуации по проблеме / Исследование выполнено канд.экон. наук Е. В. Тюрюкановой совместно с Фондом «Институт экономики города» для рабочей группы агентств ООН и Международной организации по миграции (МОМ) по проблемам торговли людьми. М., 2006. URL: <http://www.un.org/ru/rights/trafficking> (дата обращения – 12.05.2013).

⁴ Отчет ФАТФ «Риски отмывания денег, возникающие в результате торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов», июль 2011 г. URL: http://eurasiangroup.org/Human_trafficking-rus.pdf (дата обращения – 05.04.2013).

тральной Азии (Кыргызстан, Туркменистан, Узбекистан), которые были обнаружены в большинстве стран Западной Европы¹.



Рис. 12. Карта Мира с отражением стран происхождения жертв торговли людьми

§ 2. Механизм функционирования

Во многом увеличению масштабов криминальных рынков способствуют глубокие внутренние взаимосвязи с другими криминальными явлениями. Международными экспертами признается наличие непосредственной их связи с иными формами организованной преступности. Отмечается, что жертвы преступников часто используются в качестве наркокурьеров. Также установлена их связь с коррупцией и финансированием терроризма.

На эту взаимосвязь обращается внимание в п. 41 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., согласно которому угрозой безопасности представляют, в частности, деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через Государственную границу Российской Федерации наркотиче-

¹ Глобальный доклад о торговле людьми (2012) / Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/publications/>. (дата обращения – 15.06.2014).

ских средств, психотропных веществ, организации каналов незаконной миграции¹.

Проведенный в ходе исследования проблемы опрос показал, что, по мнению подавляющего большинства экспертов (95,7%), каналы незаконной миграции активно используются в различных криминальных целях транснациональной организованной преступностью.

Деятельность различных международных террористических и экстремистских организаций представляет собой наиболее серьезную угрозу суверенитету России.

В соответствии с резолюцией ООН 1989 (2011) 29 июля 2011 г. «Имарт Кавказ», действующий на территории Северного Кавказа, был включен в перечень организаций, связанных с «Аль-Каидой». В частности, отмечается осуществление ее представителями вербовочной деятельности в интересах обеих организаций. У этой организации есть также официальное представительство за рубежом, ячейки в странах Европы и Ближнего Востока. Организация поддерживала связи с несколькими фигурирующими в перечне организациями, включая Исламское движение Узбекистана и Союз исламского джихада².

Факт присутствия иностранных граждан в составе незаконных вооруженных формирований, совершающих преступления на территории республик Северо-Кавказского федерального округа, установлен сотрудниками правоохранительных органов³.

В настоящее время устойчиво проявляет себя тенденция выезда некоторой части мусульманской молодежи за рубеж для поступления в религиозные учебные заведения, преимущественно в Саудовской Аравии, Египте, Турции, Сирии, Иране и Пакистане. Религиозно-политические круги этих государств, реализуя собственные политические интересы в России, стремятся использовать студенческий канал для формирования новых национальных элит. По возвращении они пропагандируют деструктивные религиозные нормы, везут с собой экстремистскую литературу либо являются эмиссарами экстремистских и террористических организаций, ведут активную вербовку новых сторонников⁴.

¹ Российская газета, 2009. № 8. 19 мая.

² Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/NSQE13111R.shtml> (дата обращения – 29.06.2012).

³ Сайт Национального антитеррористического комитета: URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2013/06/11/11-iyunya-2013-goda-provedeno-40-e-zasedanie-natsionalnogo-antiterroristichesk.html> (дата обращения – 25.06.2014).

⁴ Борьба с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом: монография / В. В. Меркурьев и др. М.: Юрлитинформ. 2012. С. 174.

Например, в ходе расследования уголовных дел и рассмотрения их в суде установлено, что членами организации «Партия исламского освобождения» осуществляется активная рекрутская политика, вербовка сторонников, которая ведется ими повсеместно и практически во всех слоях общества¹. Часть новых членов отправляется за рубеж для участия в различных вооруженных конфликтах и обучения в лагерях подготовки террористов.

Председатель Национального антитеррористического комитета А. В. Бортников обратил внимание участников 45-го заседания НАК 8 апреля 2014 г. на происходящие события на Ближнем Востоке, в афгано-пакистанской зоне и Северной Африке, на территории которых «подготовку и боевую обкатку проходят тысячи российских граждан», влияющих на разжигание терроризма в России².

Осуществление организованной преступной деятельности иностранными гражданами отмечается и на территории г. Москвы³. Активное участие в ней принимают незаконные мигранты из стран Средней Азии.

Так, в ноябре 2012 г. были задержаны 18 подозреваемых в активном участии в деятельности международной террористической организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами». При обыске в снимаемых квартирах на территории г. Москвы у них изъяты оружие и взрывчатые вещества. В момент проведения операции в 23 проверяемых адресах находилось более ста иностранных граждан. Значительная часть из них привлечена к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства⁴.

Приведенные обстоятельства указывают на транснациональность рассматриваемых криминальных явлений. Между тем в документах, принятых в рамках ООН, отмечается несогласованность действий между государствами в борьбе с организованной преступностью и, в частности, с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов. Во многом это объясняется многообразием механизмов организованной преступной деятельности, имеющих выраженные региональные различия, что

¹ Приговор мирового суда судебного участка № 3 по Орджоникидзевскому району г. Уфы Республики Башкортостан от 22 сентября 2010 г., дело № 1-19/10.

² Сайт Национального антитеррористического комитета. URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2014/04/08/v-moskve-pod-rukovodstvom-predsedatelya-nak-direktora-fsb-rossii-av-bortnikova.html> (дата обращения — 17.06.2014).

³ Сайт Национального антитеррористического комитета. URL: <http://nac.fsb.ru/nac/media/review/antiterror/detail.htm%21id%3D10289368%40cmsArticle%26m%3Dv.html> (дата обращения — 29.06.2012).

⁴ Сайт ГУ МВД России по ЦФО. URL: http://www.mvd.ru/news/show_116050/ (дата обращения — 16.11.2012).

толкает государства самостоятельно искать адекватные пути решения этой проблемы.

В российском законодательстве правовая природа незаконной миграции (иммиграции) и торговли людьми, несмотря на отмечаемые экспертами тесные взаимосвязи, имеет отличия. Если торговля людьми является уголовно-наказуемым деянием, то незаконная миграция сама по себе преступлением не является. Она относится к числу административных правонарушений (глава 18 КоАП РФ). В российском законодательстве криминализованы действия направленные на ее организацию (ст. 322.1 УК РФ), что вполне согласуется с международным законодательством.

По сути, результаты расследования преступлений, предусмотренных ст. 127.1 УК РФ и ст. 322.1 УК РФ, являются единственными национальными показателями, позволяющими подвергнуть хоть какой-то оценке результативность борьбы со столь специфическими видами организованной преступной деятельности.

Эксперты Международной организации по миграции (МОМ) установили типичные каналы незаконной миграции через территорию России:

- 1) Ближний Восток / Юго-Восточная Азия – Турция – Грузия / Армения / Азербайджан – Москва – Санкт-Петербург – Эстония / Латвия – Польша;
- 2) Афганистан – Таджикистан – Бишкек (Кыргызстан) – Алматы (Казахстан) – Актюбинск (Казахстан) – Уральск (Казахстан) – Саратов (Россия) – Самара (Россия) – Санкт-Петербург – Скандинавия;
- 3) Афганистан – Таджикистан – Бишкек (Кыргызстан) – Павлодар (Казахстан) – Москва – Калининград – ЕС;
- 4) Центральная Азия – Россия – Украина – Молдова – Румыния – Венгрия – Западная Европа;
- 5) Вьетнам / Китай – Бишкек (Кыргызстан) – Алматы (Казахстан) – Саратов (Россия) – Москва – Калининград – Польша – Германия¹.

В результате исследований российскими учеными установлено, что торговцами людьми создан прекрасно отлаженный механизм, в котором выделяются следующие этапы: (1) вербовка; (2) оформление необходимых для выезда документов; (3) перемещение через национальные или региональные границы до места назначения; (4) эксплуатация и конт-

¹ Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. (Обзор за 2001–2002 гг.). Международная организация по миграции (МОМ). 2002. С. 219.

роль жертв, включающий: (а) экономическую зависимость; (б) изъятие паспорта и других удостоверяющих личность документов; (в) изоляцию/ограничение личной свободы; (г) запрет на получение легальной медицинской помощи; (д) шантаж и угрозы в адрес семьи; (е) психологическое и физическое насилие; (ж) алкоголь и наркотики; (з) возвращение на родину или перепродажа другому хозяину¹. При этом само перемещение через границу государства осуществляется как на законных, так и на незаконных основаниях².

В соответствии с данными ЕВРОПОЛ, торговля людьми является одним из самых прибыльных видов организованной преступной деятельности. Она привлекает всеобщее преступное внимание, начиная от некрупных торговцев, небольших групп, действующих более или менее на постоянной основе до международных сетей, занимающихся крупномасштабной торговлей людьми, имеющими свои источники в странах происхождения транзита и назначения. Так, торговля людьми в Европе в некоторых случаях широко поддерживается преступными группами из России и Албании, а также итальянской мафией, при этом торговля людьми в Азии контролируется китайскими преступными группировками и японской Якудза. Эти международные группы постоянно взаимодействуют с местными сетями для обеспечения транспортировки, убежищ, местных контактов и документов. Торговцы также участвуют в совершении иных преступлений, например контрабанде (распространении) наркотиков. Они используют жертв торговли в качестве наркокурьеров или заставляют совершать другие преступления, например кражи.

Исследователи не склонны разделять каналы незаконной миграции граждан нашей страны и каналы, по которым осуществляется торговля людьми. По их мнению, на территории бывшего Советского Союза, в том числе и на территории России, сложились и успешно действуют несколько каналов незаконного перемещения людей в целях продажи:

- Балтийский маршрут торговли людьми. Проходит через Литву, Варшаву и Прагу. Он считается самым простым для вывоза людей.
- Германский маршрут. Начинаясь на территории России, он затем уходит в Германию, а оттуда в другие страны Европы и США. По мнению специалистов ФБР США, на территории

¹ Бурак М. Ю. Торговля людьми и борьба с ней (криминологические и уголовно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Владивосток. 2005. С. 219.

² Там же. С. 20; Ткаченко М. Ф. Международная трудовая миграция женщин из России: нелегальный аспект (монография). Ставрополь. Мир данных. 2007. С. 124.

Америки успешно действуют такие российские организованные группы, как измайловская, дагестанская, казанская и солнцевская. Они активно поставляют славянок на сексуальные рынки США, для работы танцовщицами, оказания коммерческих сексуальных услуг.

- Кавказский маршрут. Он еще называется грузинским маршрутом. Его преимущество в слабости государственной границы между Грузией и Турцией, что дает возможность переправлять по нему большое количество людей.
- Китайский маршрут торговли людьми из России. Китайское направление разделяется на два самостоятельных: китайско-сибирский и китайско-приморский. Китайский бизнес по незаконной перевозке мигрантов и торговлей людьми крайне латентен, кроме того, он отличается стабильностью, ориентацией на долгосрочное функционирование, и организован, скорее, как предпринимательская деятельность.
- Арабский маршрут. Большое количество молодых женщин и детей вывозится из южных регионов европейской России через Египет в Израиль и страны Ближнего Востока, в Объединенные Арабские Эмираты для сексуальной эксплуатации.
- Использование крупных курортов Европы и Азии для заманивания женщин и использования их в сексуальном рабстве¹.

Например, китайским триадам в сотрудничестве с российскими преступными группировками удалось наладить нелегальный канал поставки российских женщин для целей сексуальной эксплуатации в притоны Гонконга, Макао и некоторые регионы континентального Китая. Девушек обманным путем выманивают на территорию Китая, где у них забирают документы и фактически продают в рабство².

В процессе расследования одного из уголовных дел установлено, что:

В период времени с 15.04.2009 по 11.10.2009 С., находясь в г. Комсомольске-на-Амуре Хабаровского края, вступила в предварительный сговор с И. на торговлю людьми, т.е. вербовку, перевозку, укрывательство женщин, проживающих в г. Комсомольске-на-Амуре, с целью их эксплуатации за пределами Российской Федерации в Китайской Народной Республике и извлечения для себя материальной выгоды, для чего умышленно с целью купли-продажи людьми,

¹ *Суровцев И. С.* Миграция и национальная безопасность России: аналитический обзор. Воронеж. гос. арх.-строит. ун-т; Общонац. центр «Антитеррор». Воронеж, 2007. С. 101.

² Там же. С. 115.

в указанный период времени в Ленинском округе г. Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края совместно с И. подыскала К., Р, Т., Л. и Ф., которым И. предложил свои услуги по вывозу их в Китай, при этом введя К., Р, Т., Л. и Ф. в заблуждение о том, что в КНР они будут работать в ресторанах и гостиницах в качестве официантов без оказания сексуальных услуг, однако по приезду в КНР И. незаконно удерживал за границей К., Р, Т., Л. и Ф., поселив их в гостиницы и изъяв у последних заграничные паспорта, чем лишил возможности покинуть республику Китай. С. заставляла К., Р, Т., Л. и Ф. систематически заниматься проституцией против воли последних, при этом присваивала себе денежные средства, полученные от занятия проституцией К., Р, Т., Л. и Ф.¹.

§ 3. Практика борьбы

Сравнительный анализ количества зарегистрированных преступлений, выявленных и осужденных торговцев людьми и организаторов незаконной миграции, динамики изменения этих показателей, свидетельствует о том, что результаты работы правоохранительных органов не соответствуют уровню и масштабам угрозы. Это обстоятельство свидетельствует также об отсутствии какой-либо стратегии в борьбе с криминальными рынками торговли людьми и незаконной миграции (табл. 6, 7).

Таблица 6

Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст.127.1, 322.1 УК РФ, и выявленных лиц, их совершивших, в 2008–2013 гг.²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Статья 127.1 «Торговля людьми» УК РФ						
Зарегистрировано преступлений	57	94	103	50	70	66
Выявлено лиц	67	86	53	26	58	44
Статья 322.1 «Организация незаконной миграции» УК РФ						
Зарегистрировано преступлений	1 460	1 253	1 598	1 100	939	3300
Выявлено лиц	417	426	601	710	381	992

¹ Приговор Ленинского районного суда г. Комсомольска-на-Амуре от 25 ноября 2010 г.

² «Единый отчет о преступности» Главного информационно-аналитического центра МВД России за 2008–2013 гг.

Таблица 7

Количество лиц, осужденных за совершение преступлений, предусмотренных ст. 127.1, 322.1 УК РФ, в 2008–2013 гг.¹

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Статья 127.1 «Торговля людьми» УК РФ							
Всего		48	66	66	40	60	71
В том числе:	ч. 1 ст. 127.1 УК РФ	10	12	32	0	8	0
	ч. 2 ст. 127.1 УК РФ	26	41	25	19	23	25
	ч. 3 ст. 127.1 УК РФ	12	13	9	21	29	46
Статья 322.1 «Организация незаконной миграции» УК РФ							
Всего		292	364	552	770	451	997
В том числе:	ч. 1 ст. 322.1 УК РФ	261	331	512	692	300	809
	ч. 2 ст. 322.1 УК РФ	31	33	40	78	151	188

Результаты изучения уголовных дел свидетельствуют о том, что предварительное расследование сводится к формальному сбору доказательств достаточных для привлечения к уголовной ответственности задержанных лиц. При этом не выясняются взаимосвязи, в которых находились эти лица, принадлежность к организованной преступности и их роль в механизме преступной деятельности. Даже при наличии множества косвенных доказательств этого. Показательной является такая особенность расследования торговли людьми, как наличие достаточно значительного количества неустановленных фактов.

Типичной является следующая ситуация.

Т. в период времени с 10.02.2011 по 11.02.2011, точные дата и время следствием не установлены, преследуя цель личного обогащения, при не установленных следствием точных обстоятельствах достигла договоренности с неустановленным следствием мужчиной, представлявшимся по имени «Анатолий», осуществляющим эксплуатацию К. путем занятия последней проституцией и получения «Анатолием» дохода от указанной деятельности, о получении от него К. в свою дальнейшую эксплуатацию в целях занятия потерпевшей проституцией и получения Т. дохода от этой деятельности.

Далее, в период времени с 11.02.2011 по 12.02.2011, точные дата и время следствием не установлены, «Анатолий» совместно с другим не установленным следствием мужчиной, представлявшимся по имени «Игорь», на неустановленной следствием автомашине переместил К.

¹ «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2008–2013 гг.

и ее малолетнюю дочь В. на остановку общественного транспорта, точный адрес расположения которой следствием не установлен. После чего на вышеуказанную остановку общественного транспорта подъехала автомашина, в которой находилась Т. и неустановленный следствием мужчина, осведомленность которого о преступных намерениях «Анатолия» и Т. в ходе следствия не установлена. Далее «Анатолий», находясь по вышеуказанному адресу, передал Т., а последняя в свою очередь получила в целях эксплуатации К., изъятый «Анатолием» ранее паспорт потерпевшей и ее малолетнюю дочь В.

Таким образом, в точно не установленное следствием время, но не позднее 15.03.2011, не установленный следствием мужчина, осведомленность которого о преступных намерениях О. и Т. в ходе следствия не установлена, из многоквартирного дома по Балаклавскому проспекту, точный адрес следствием не установлен, переместил на неустановленной следствием автомашине К. и ее малолетнюю дочь В. в общежитие, точный адрес следствием не установлен, откуда в этот же день в точно не установленное следствием время другой не установленный следствием мужчина, осведомленность которого о преступных намерениях О. и Т. в ходе следствия не установлена, переместил на не установленной следствием автомашине К. и ее малолетнюю дочь В. в точно не установленное следствием место, откуда в этот же день в точно не установленное следствием время О. переместил на не установленной следствием автомашине К. и ее малолетнюю дочь в квартиру, расположенную по адресу: Волгоградский проспект, где в дальнейшем потерпевшая К. проживала и находилась в эксплуатации у О., занимаясь проституцией¹.

В результате подобного расследования к уголовной ответственности, как правило, привлекается лишь одно лицо. Факты совершения им других аналогичных преступлений также не устанавливаются. С учетом имеющихся недостатков ожидать эффективного выявления и расследования фактов торговли людьми, связанных с перемещением жертв через Государственную границу Российской Федерации, не представляется возможным.

Наибольшую долю среди всех выявленных преступлений, связанных с торговлей людьми, составляют преступления, предусмотренные ст. 240, 241, 242, 242.1, 242.2 УК РФ. Между тем имеют место факты, указывающие на наличие непосредственной взаимосвязи вовлечения в занятие проституцией (ст. 240 УК РФ), организации занятия проституцией (ст. 241 УК РФ) и торговли людьми (ст. 127.1 УК РФ).

¹ Приговор Кузьминского районного суда г. Москвы от 2 ноября 2012 г., дело № 1-608/2012 17с.

Результаты криминологических исследований также подтверждают наличие тесной взаимосвязи сексуальной эксплуатации с торговлей людьми. В данном случае этот процесс (вербовка, транспортировка, подготовка документов, купля-продажа) также приобретает характер оказания услуг, но уже обеспечивающих функционирование самого секс-бизнеса, а не его потребителей.

Так, приговором Ленинского районного суда г. Комсомольска-на-Амуре от 28.06.2013 по п. «в» ч. 3 ст. 127.1, п. «б, в» ч. 2 ст. 241, ч. 3 ст. 240 УК РФ осуждены две жительницы г. Амурска. Уголовное дело в отношении указанных лиц возбуждено по материалам, переданным по подследственности Главным управлением МВД России по Дальневосточному федеральному округу, по информации, предоставленной спецслужбами Израиля. 08.03.2009 компетентными органами Израиля был задержан организатор преступного сообщества по торговле людьми и вовлечению их в занятие проституцией. Преступная деятельность задержанного имела транснациональный характер. Поставщиками живого товара выступали в том числе граждане бывших республик СССР (стран СНГ): Молдовы, Узбекистана, Беларуси, Украины, а также России¹.

В процессе расследования установлено, что указанные жительницы г. Амурска, действовавшие в составе организованной группы, установили взаимодействие и договорились с представителями преступных групп, действовавших за пределами Российской Федерации, а также международного преступного сообщества, возглавляемого гражданами Израиля, о купле-продаже людей – граждан Российской Федерации женского пола, жительниц Хабаровского края, для сексуальной эксплуатации, организации занятия проституцией и вовлечения в занятие проституцией. Преступницы вербовали девушек и молодых женщин путем обмана или злоупотребления доверием, а также уговоров и обещаний цивилизованных комфортных условий труда и проживания, высокого денежного заработка, обеспечения личной безопасности, под предлогом трудоустройства в зарубежных странах. Потерпевшие вербовались для последующего занятия проституцией и сексуального рабства в Китайской Народной Республике, Южной Корее, Израиле, Кипре.

Аналогичные факты имели место в Нижегородской области, Чувашской Республике и в ряде других субъектов Российской Федерации. Вывоз женщин предполагался, в частности, в такие государства, как Греческая Республика, Королевство Испания, Ливанская Республика.

Несмотря на наличие указанных взаимосвязей, в ходе предварительного расследования уголовных дел по ст. 240 и 241 УК РФ не всегда

¹ Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации <http://www.sledcom.ru/news/333759.html> (дата обращения – 10.06.2014).

предпринимаются необходимые меры к установлению в действиях преступников признаков состава преступления, предусмотренного ст. 127.1 УК РФ.

Высокая латентность торговли людьми объясняется тем, что для большинства потерпевших получение вознаграждения за предоставление сексуальных услуг является единственным источником дохода, что, в свою очередь, обуславливает их нежелание сообщать в правоохранительные органы о совершенных в отношении них преступных действиях. т.е. женщины осознанно и добровольно принимают решение о «зарабатывании» финансовых средств таким способом. Однако в последующем, оказавшись в зависимости от преступников, понимают, что совершили ошибку.

Кроме того, жертвы преступных посягательств запуганы, находятся в зависимом от преступников состоянии и не способны самостоятельно заявить о совершенных в отношении них сделках купли-продажи.

Низкое выявление преступлений, предусмотренных ст. 127.1 УК РФ, объясняется наличием определенных недостатков в организации правоохранительной деятельности. Так, в целях выявления подобных преступлений сотрудники правоохранительных органов ориентируются преимущественно на мониторинг СМИ и сети Интернет. При этом широкое распространение имеет ситуация, когда факты совершения преступлений, связанных с торговлей людьми, носят очевидный характер и известны широкой общественности.

Отмечается непринятие оперативных мер реагирования на факты размещения рекламных объявлений о предоставлении секс-услуг в интернет-ресурсах, печатных изданиях СМИ, а также распространение печатных изданий, не относящихся к СМИ.

Так, например, в г. Москве отмечается активное, открытое распространение буклета под названием «Флирт», который имеет большой тираж и определенную периодичность выпуска. В данном печатном издании более 300 молодых женщин позиционируют себя как проститутки. Принимая во внимание наличие подобных фактов, только в Москве число выявленных преступлений и лиц, их совершивших, должно измеряться сотнями, если не тысячами. Однако в Москве в 2013 г. зарегистрировано только 5 преступлений, предусмотренных ст. 240 УК РФ (в 2012 г. – 3). Всего по России в 2013 г. соответственно было зарегистрировано 279 подобных преступлений (в 2012 г. – 496).

Аналогичный формальный подход повсеместно применяется при проверке размещенных в СМИ объявлений о приглашении граждан для работы в модельных агентствах, под видом фирм по трудоустройству, международных служб знакомств, клубов по студенческим обменам, языковым курсам за рубежом, бюро путешествий, туристических агентств.

Анализ организованной преступной деятельности свидетельствует о том, что фактически преступные посягательства, в том числе с применением насилия в отношении потерпевших, имеют место уже в стране назначения. На территории России преступниками используются преимущественно легальные способы перемещения потерпевших за рубеж.

Так, например, в ходе расследования конкретных преступлений устанавливается, что, зачастую, потерпевшие переправляются за рубеж под видом туристов по туристическим визам (приговор Ленинского районного суда г. Комсомольска-на-Амуре от 28.06.2013 по п. «в» ч.3 ст. 127.1, п. «б, в» ч. 2 ст. 241, ч. 3 ст. 240 УК РФ).

Наличием сходных проблем отличается практика расследования фактов организации незаконной миграции. В ходе предварительного расследования далеко не всегда устанавливается маршрут, по которому перемещались незаконные мигранты, способ перемещения и лица, которые им в этом содействовали. На стадии судебного рассмотрения уголовных дел эти вопросы, как правило, не выясняются и остаются вне правовой оценки.

Иллюстрацией может служить следующий пример.

В., являясь индивидуальным предпринимателем, 21.09.2007 умышленно из корыстных побуждений незаконно принял на работу без официального оформления на должность рабочих четырех граждан Республики Молдова П., М., С. и Р., у которых отсутствовала регистрация, разрешающая пребывание на территории РФ иностранных граждан, предоставил им жилье в одном из помещений строящегося торгового центра¹.

В уголовном деле нет ответа на вопросы о том, где и каким образом они въезжали в Россию, кто им содействовал в пребывании на территории нашей страны.

В ходе предварительного расследования организации незаконной миграции часто не удается установить либо непосредственных соучастников преступления (как правило, в случаях организации незаконного въезда или выезда), либо лиц, оказывающих им содействие (например, сбывающих бланки миграционных карт или проставляющих в документах штампы с соответствующими отметками). Как правило, уголовные дела возбуждаются по ст. 322.1 УК РФ в отношении конкретного лица или лиц, а не по факту совершения преступления. К этому моменту доказательственная база, необходимая для установления всех признаков состава преступления, согласно диспозиции статьи, для предъявления обвинения уже имеется. Какой-либо заинтересованности или процессуальной необходимости расширять рамки предварительного расследо-

¹ Приговор мирового суда судебного участка № 12 г. Смоленск от 22 февраля 2008 г.

вания по уголовному делу у сотрудников правоохранительного органа не возникает.

Очевидно, что количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 127.1 УК РФ и 322.1 УК РФ, нельзя считать адекватным отражением реальных масштабов функционирования криминальных рынков. Результаты их оценки с учетом особенностей механизмов функционирования рынков торговли людьми и незаконной миграции, указывают на то, что основная часть фактов этой организованной преступной деятельности носит латентный характер.

Кроме того, по мнению некоторых исследователей, для получения развернутых характеристик рассматриваемых криминальных рынков следует изучать более широкий спектр преступлений, связанных с ними. Ими, в частности, выделяются 12 подобных составов преступлений, предусмотренных следующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации: 120 (принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации); 127.1 (торговля людьми); 127.2 (использование рабского труда); 150 (вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления); 151 (вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий); 240 (вовлечение в занятие проституцией); 240.1 (получение сексуальных услуг от несовершеннолетнего); 241 (организация занятия проституцией), 242 (незаконное распространение порнографических материалов или предметов), 242.1 (изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних), 242.2 (использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов); 322.1 (организация незаконной миграции) УК РФ.

Учитывая, что криминальные рынки торговли людьми и незаконной миграции имеют транснациональный характер, существенным недостатком в деятельности российских правоохранительных органов является отсутствие налаженного механизма сотрудничества с зарубежными коллегами, что значительно упростило бы выявление фактов торговли людьми и их расследование, особенно когда потерпевшими являются российские граждане.

Результаты изучения имеющейся практики показывают, что на работе правоохранительных органов отрицательно сказывается отсутствие специализации сотрудников, осуществляющих уголовное преследование участников криминальных рынков торговли людьми и незаконной миграции. Наличие существенных особенностей выявления, предупреждения, раскрытия и расследования преступлений данной категории практически не учитывается, что значительно увеличивает латентность преступлений данной категории.

Существенным недостатком сложившейся практики расследования преступлений, связанных с торговлей людьми, является также использование показаний свидетелей и потерпевших в качестве приоритетных доказательств. Вместе с тем такого рода источники информации часто оказываются ненадежными в силу давления, которое оказывают на своих жертв преступники. В то же время использование оперативно-розыскных, в том числе технических, средств документирования (доказывания) преступной деятельности торговцев людьми пока еще встречается нечасто.

§ 4. Структуры легального бизнеса как обязательный элемент криминальных рынков торговли людьми и незаконной миграции

Традиционно проблема торговли людьми и незаконной миграции существует в самых разных секторах экономики, в том числе в интегрированных в мировые рынки. Например, торговля людьми наиболее распространена в таких сферах, как земледелие и растениеводство, строительство, швейная и текстильная промышленность, гостинично-ресторанное дело, горнодобывающая промышленность, лесозаготовки и лесное хозяйство, переработка и упаковка продуктов питания, транспорт, бытовое обслуживание и другая работа по уходу и уборке.

Организации могут быть связаны с торговлей людьми различными способами:

- 1) они могут быть непосредственно причастны к торговле людьми, когда в процессе своей деятельности они набирают на работу, перевозят, укрывают или принимают людей в целях эксплуатации.
- 2) организации также могут быть причастны к торговле людьми, когда торговцы людьми используют в своих целях принадлежащие им помещения или пользуются их услугами. Это может происходить, например, в гостиницах, которые могут использоваться для оказания сексуальных услуг жертвами торговли людьми, или в транспортной сфере, когда жертв торговли людьми перевозят, используя услуги транспортных организаций, туристических фирм.

Однако в Российской Федерации наибольшее значение для борьбы с торговлей людьми и незаконной миграцией имеет установление полных характеристик деятельности организаций, занимающихся переправкой жертв этих преступлений под видом легальной деятельности.

Согласно ст. 20 Конвенции «О борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами»¹ от 21.03.1950 «Стороны в настоящей Конвенции принимают необходимые меры по наблюдению за

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957. С. 280–290.

конторами по найму труда, если эти меры ими еще не приняты, в целях ограждения лиц, ищущих работы, в особенности женщин и детей, от опасности возможной их эксплуатации в целях проституции».

Этот документ называет каналы перемещения рабочей силы из одной страны в другую главным прикрытием незаконной миграции. Особая роль в этом отводится различным учреждениям, организациям, фирмам, специализирующимся на найме рабочей силы.

Использование фирм, специализирующихся на найме трудовых ресурсов в преступных целях, подтолкнуло государства – члены СНГ заключить соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (заключено в г. Москве 15.04.1994. Россия ратифицировала Соглашение (Федеральный закон от 24.04.1995 № 47-ФЗ)¹. В нем, в частности, указывалось, что всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Стороны трудоустройства.

Российскими учеными было установлено, что, по некоторым оценкам, около 80% нелегалов из дальнего зарубежья перебираются в Россию через посредников, которые берут за услуги до 4 тыс. долл. США с человека. За указанную сумму нелегал получает фальшивые документы и туристическую визу. Посреднические конторы не чужды приемов современного бизнеса и практикуют переправку в кредит. Потом нелегал обрабатывает собственную доставку².

Почему такую популярность имеют именно туристические визы, отчасти объяснил заместитель директора ФМС России А. Кузнецов. По его словам проблема, связанная с лжетуристами, возникла из-за бреши в российском законодательстве. Приглашения туристам, в отличие от трудовых мигрантов, выдают турфирмы. Особые проблемы для миграционной службы создают фирмы-однодневки, торгующие и приглашениями, и чистыми бланками, куда потом можно вписать любые данные³.

¹ Собрание законодательства РФ. 18 ноября 1996 г. № 47. Ст. 5299.

² *Кобец П. Н.* Причина роста нелегальной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства Российской Федерации и ее связь с ростом преступности // Актуальные проблемы российского общества: социально-экономические и гуманитарные аспекты. Вып. 1 Воронеж, 2003. С. 46.

³ URL: <http://pressa.irk.ru/number1/2010/35/005001.html> (дата обращения – 10.09.2010).

⁴ *Гусев В. А., Никитенко И. В., Худина Т. Ф.* Уголовно-правовые и криминалистические аспекты противодействия преступлениям в сфере незаконной миграции: учебно-практическое пособие. Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России. 2011. С. 16.

На преимущественное использование преступниками именно сферы туризма указывают и другие эксперты⁴.

Организация незаконной миграции осуществляется различными фирмами, специализирующимися на оказании юридических услуг в области миграции. Причем они открыто размещают рекламную информацию о своей деятельности в сети Интернет, с указанием номеров телефонов и электронных адресов. Одна из подобных фирм разместила о себе следующую информацию: «Фирма *N* предоставляет юридическую помощь физическим лицам, нуждающимся в легализации в городе Москве. У нас работают профессионалы своего дела, которые имеют значительный опыт работы в сфере оказания юридических и правовых услуг и обязательно помогут Вам в трудной ситуации»¹. То, что эти фирмы позиционируют себя как специалисты именно в области юридических услуг, говорит о несовершенстве миграционного законодательства.

По мнению подавляющего числа экспертов (94,7%), опрошенных в ходе проведенного исследования, деятельность правоохранительных органов по выявлению и ликвидации каналов незаконной миграции нуждается в совершенствовании. Более того, они полагают, что в настоящее время правоохранительные органы не готовы эффективно противостоять организаторам незаконной миграции.

Наиболее активно структуры легального бизнеса в реализации механизма преступной деятельности используются на канале незаконной миграции в Россию граждан таких государств, как Социалистическая Республика Вьетнам и Китайская Народная Республика.

Например, на территории Социалистической Республики Вьетнам действуют фирмы, выполняющие функции нанимателя рабочих для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В других случаях на территории нашей страны создаются юридические лица, от имени которых направляются приглашения иностранным гражданам. Их роль заключается в придании въезду в нашу страну законной формы.

Типичным является следующий способ использования легальных структур:

Гражданин Социалистической Республики Вьетнам, желающий заниматься трудовой деятельностью за рубежом, обращается в агентство, занимающееся наймом рабочих и туристическими поездками, где ему предлагают работать в России портным, с заработной платой не менее 450 долларов. Для оформления документов он предоставляет паспорт гражданина Социалистической Республики Вьетнам и деньги в размере

¹ URL: <http://help-nelegal.com/> (дата обращения – 07.10.2013).

3000 долларов США. Если денег не хватает, то мигранту предлагают отработать денежные средства в будущем. Фиксируется общая преступная цель как у агентства, так и у организатора незаконной миграции, находящегося в России.

Далее в течение нескольких дней осуществляется вылет в Россию, как правило, по маршруту г. Ханой – г. Москва. В аэропорту встречают сотрудники агентства, которые, забрав все имеющиеся документы якобы для регистрации по мету пребывания, размещают их на каких-либо объектах, например в торговых центрах. Через несколько дней, не дождавшись получения необходимых документов, их увозят на фабрику¹.

§ 5. Направления борьбы с криминальными рынками незаконной миграции и торговли людьми

Ввиду отсутствия адекватного противодействия криминальным рынкам торговли людьми и незаконной миграции они являются наименее рискованными с точки зрения вероятности привлечения к уголовной ответственности, но в то же время малозатратными и высокодоходными способами криминального обогащения. Эти обстоятельства позволяют сделать вывод о дальнейшем расширении масштабов их функционирования.

Данный прогноз подтверждается выводам экспертов ООН, которые озвучены Председателем 63-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН на Международной конференции в Бахрейне «Торговля людьми – на распутье». По их мнению, негативные тенденции связаны с дальнейшим развитием экономического кризиса, который может привести к росту числа потенциальных жертв и росту спроса на дешевую рабочую силу².

Характеристики механизмов преступной деятельности торговцев людьми и организаторов незаконной миграции свидетельствуют об их непосредственной принадлежности к организованной преступности. Между тем, несмотря на наличие определенной схожести, не стоит допускать полного отождествления двух криминальных явлений. Выработка ясной, имеющей реальные перспективы стратегии борьбы требует выявления специфических признаков каждого из них в отдельности.

Однозначное понимание того, что эти преступления являются самостоятельными видами организованной преступной деятельности, достиг-

¹ Приговор Дзержинского районного суда Калужской области от 5 мая 2009 г., дело № 1-66/09.

² <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=11278> (дата обращения – 20.05.2013).

нуто и международным сообществом. Окончательно его позиция нашла закрепление в Конвенции против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000) и двух протоколах ее дополняющих, один из которых фактически посвящен организации незаконной миграции («Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху»), а другой торговле людьми («Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее»).

В указанных Протоколах содержатся следующие определения:

- «**незаконный ввоз мигрантов**» представляет собой обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории;
- «**торговля людьми**» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает как минимум эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов.

Незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми имеют различия, базирующиеся на трех важных критериях.

- 1) При незаконном ввозе мигрантов, хотя он часто осуществляется в опасных или недостойных условиях, речь идет о мигрантах, которые дали **согласие** на незаконный ввоз. С другой стороны, жертвы торговли людьми либо никогда не давали на это согласия, либо, если они первоначально дали согласие, их согласие потеряло всякий смысл вследствие принудительных, обманных или злонамеренных действий торговцев людьми.
- 2) Незаконный ввоз мигрантов заканчивается с прибытием мигрантов к месту назначения, тогда как торговля людьми связана с дальнейшей **эксплуатацией** жертвы.
- 3) Незаконный ввоз мигрантов всегда **транснационален**, в то время как торговля людьми может не носить транснационального характера. Торговля людьми может происходить независимо от того, переправлены ли жертвы в другое государство или только

перемещены из одного места в другое в пределах одного и того же государства¹.

Таким образом, рынок незаконной миграции и торговли людьми представляет собой результат деятельности организованных преступников, целью которых является получение прямо или косвенно, финансовой или иной материальной выгоды.

Анализ международного законодательства, аналитических материалов, подготовленных различными подразделениями ООН, свидетельствует о том, что в настоящее время в международном сообществе отмечается формирование новой концепции борьбы с организованной преступностью, содержание которой обусловлено всеобщим пониманием корыстной сущности этого криминального явления. Ее основное положение заключается в том, что организованная преступность представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой криминальных рынков.

Учитывая, что организованная преступность де-факто является одним из участников экономических отношений (хотя и теневых), аккумулируя и контролируя значительные объемы мировых финансовых средств, борьба с ней приобретет реальные перспективы лишь в том случае, когда использование криминальных рынков будет нерентабельным.

Результаты изучения механизма организованной преступной деятельности, связанной с торговлей людьми и незаконной миграцией, позволяют сделать вывод о том, что наиболее результативными следует признать следующие **направления борьбы с ней**:

- 1) устранение спроса на предоставляемые ею «услуги и товары»;
- 2) устранение возможности легализовать (отмывать) преступные доходы.

¹ Набор методических пособий по вопросам борьбы с торговлей людьми. Управление ООН по наркотикам и преступности. Нью-Йорк. 2006 г. http://www.un.org/ru/rights/trafficking/trafficking_toolkit.pdf (дата обращения – 22.05.2013).

ГЛАВА IV

КРИМИНАЛЬНЫЙ РЫНОК ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

§ 1. Криминальный рынок водных биоресурсов

В последние годы значимость активизации борьбы с незаконным, несообщаемым, нерегулируемым рыбным промыслом (ННН промыслом), а также контрабандой водных биоресурсов (ВБР), в том числе контрафактных, осознана на всех уровнях системы власти в России. Конечное решение этой проблемы связывается с системными изменениями в рыбной отрасли, прежде всего с переходом от сырьевой экономики к развитию перерабатывающего производства. Высказывается мнение, что уход от сырьевой модели всей российской экономики, необходимость которого отмечается практически во всех концепциях национальной безопасности, принятых с начала перестройки по настоящее время, нужно начинать с рыбной отрасли.

Актуальность повышения эффективности борьбы с ННН промыслом и контрабандой ВБР отмечается в Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г.¹, Государственной программе «Развитие внешнеэкономической деятельности»², Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года³, Экологической доктрине Российской Федерации, Федеральной целевой программе (ФЦП) «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2012 годах»⁴, Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации⁵, Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации⁶, Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года⁷, ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья»⁸ и др.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

² Распоряжение Правительства РФ от 18.03.2013 № 378-р.

³ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537.

⁴ Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 № 606.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120.

⁶ Приказ Федерального агентства по рыболовству от 30 марта 2009 г. № 246.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2012 г. № 559-р.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 466-р.

Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2534-р утвержден Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла. Ежегодно будет представляться (Минсельхозом) в Правительство Российской Федерации доклад о ходе и результатах реализации плана. План предусматривает проведение анализа российского законодательства на соответствие его нормам международного права в области противодействия ННН промыслу; разработку предложений по совершенствованию законодательства, усилению контроля за оборотом уловов ВБР, ввозимых на территорию России и вывозимых за ее пределы; создание системы отслеживания происхождения уловов, а также единой системы контроля за деятельностью судов рыбопромыслового флота и за освоением квот добычи ВБР, усиление административных и уголовных санкций в отношении нарушителей (с целью обеспечения их соответствия уровню нарушений, стоимости уловов, повторности нарушений, величины ущерба, нанесенного ВБР и среде их обитания) и другие меры.

Значимость борьбы с рассматриваемыми правонарушениями и преступлениями обусловлена тем, что их отрицательное влияние на рыбную отрасль во многом негативно сказывается на состоянии российской экономики в целом. Продукция рыбного промысла используется в сельском хозяйстве, медицинской, космической, химической, кожевенной промышленности, судостроении и машиностроении и др., обеспечивая занятость миллионов человек. Для отдельных регионов России рыбный промысел – основа экономики. Кризисная ситуация в рыбной отрасли может иметь непредсказуемые последствия. Кризис начался в 1990-х гг. До этого рыболовство было одной из наиболее динамично развивающихся отраслей российской экономики. По данным статистической отчетности, объем добычи ВБР с 1991 по 2008 г. сократился более чем в 2 раза (с 6,9 до 3,3 млн т). Особенное резкое сокращение имело место в 1991 г. По 2000 г. общий объем вылова (добычи) ВБР отечественным флотом сократился более чем на 40%, в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) иностранных государств – на 40%, в открытой части Мирового океана за пределами национальной юрисдикции – на 77%. Сокращение уловов обусловило уменьшение производства как пищевой рыбной продукции, так и непищевой продукции. Общая численность работников в рыбном хозяйстве уменьшилась почти на 40%, а плавсостава – более чем на 50%. Производительность труда одного работника в стоимостном выражении сократилась более чем в 3 раза, при этом по уловам – в 1,6 раза. Уровень технической оснащенности предприятий рыбного хозяйства постоянно снижался. Основные фонды отрасли физически изношены и морально устарели. Более 50% рыбопромысловых

судов выработали нормативные сроки эксплуатации. Seriously ухудшились условия воспроизводства ВБР.

Вследствие этого с 1993 по 2005 г. импорт рыбопродукции на вынос в 20 раз: с 50 тыс. до 1085 тыс. т. Импортные поставки изначально не подпадали под количественные ограничения, что способствовало быстрому увеличению их объемов.

Ситуация стала изменяться в лучшую сторону с 2008 г. Например, 2013 г. стал самым богатым на рыбные уловы для российских рыболовческих судов; объемы добычи с 2008 г. увеличиваются ежегодно примерно на 5%, а по отдельным видам морских биоресурсов — до 40%. Однако выловленная рыба идет на экспорт, общее состояние отрасли остается кризисным. Более 90% экспорта — рыбная продукция низкой степени переработки, что уменьшает эффективность внешнеэкономической деятельности (ВЭД). При росте уловов продолжает увеличиваться импорт рыбной продукции: в 2008 г. в 2 раза выше уровня 1990 г. и далее непрерывный рост. Например, в 2013 г. по официальным данным физические объемы закупок рыбы свежей и мороженой в странах дальнего зарубежья возросли на 4,4%, а из стран СНГ — на 40,3%¹. Доля импортной рыбной продукции к 2013 г. приблизилась к 30%. Между тем, согласно Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, удельный вес отечественной рыбной продукции в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка должен составлять не менее 80%. Резко возросли цены на импортируемую рыбную продукцию (с 2000 по 2008 г. в 4,4 раза). В иностранных государствах, в частности в Норвегии, реализуется выловленная российскими рыболовческими судами дикая рыба, а из Норвегии в Россию под видом дикой рыбы поступает выращенная модифицированная рыбная продукция, содержащая гормоны и антибиотики. Эта тенденция сохраняется до настоящего времени, что приводит к деградации отечественного рыбного промысла, представляют угрозу продовольственной безопасности России, поскольку рыба, другие ВБР ее обеспечивают. Дефицит продовольствия, в том числе ВБР, может оказать негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности. Как было отмечено в Декларации по продовольственной безопасности, подписанной в Казани на встрече руководителей стран АТЭС по продовольственной безопасности в мае 2012 г., из-за незаконного экспорта морских биоресурсов население России в значительной степени лишается отечественной продукции и вынуждено покупать иностранную рыбопродукцию по высоким ценам и не лучшего качества, под видом дикой рыбы искусственно выращенную, с гормонами и антибио-

¹ Цифры и факты. Таможня. 2014. № 5. С. 19–20.

тиками. Рыбы становится все меньше в рационе российских граждан; снижение потребления рыбы компенсируется ростом потребления мучных изделий и картофеля. При этом что Россия – одна из ведущих рыбопромысловых государств, из-за роста экспорта, прежде всего незаконного, население в значительной степени лишается ВБР, т.е. необходимой продукции в рационе питания¹. По данным Федеральной службы государственной статистики, показатели потребления рыбы в 1990 г. сократились на 54,4% по сравнению с предшествующими годами. В настоящее время среднегодовое потребление рыбы на 1 человека – 16–17 кг². Отсутствуют рыбные рынки даже в крупнейших российских портах Владивостоке, Мурманске и др.

Рост экспорта российской рыбы и импортных поставок сопровождаются ростом контрабанды, теневых расчетов, занижением таможенной стоимости, уклонением от уплаты таможенных платежей. Хотя формально ННН промысел, как правило, квалифицируется как экологическое преступление, им наряду с причинением экологического ущерба (который можно оценить и в денежном эквиваленте) причиняется экономический ущерб. Основная мотивация правонарушителей – получение сверхприбыли. Поскольку от продажи ВБР зависит доходная часть российского бюджета, их ННН промысел и контрабанда, связанные с ними другие экономические преступления, означают прямые потери бюджета; серьезные социальные проблемы: жители прибрежных регионов России не имеют возможности добывать рыбу; рыбопромысел перестает использоваться для развития регионов³, подрывается законный рыбный промысел и ВЭД. По оценке ЕС, в мировом масштабе нелегальный промысел ежегодно лишает законных участников промысла и прибрежные государства морских биоресурсов на сумму порядка 23 млрд долл.⁴

Рассматриваемые преступления наносят колоссальный вред ВБР и природе в целом, уничтожают популяции пород рыбы и краба, не-

¹ Россия занимает 6–8 место в мировом объеме производства рыбопродукции. Общая площадь всех акваторий России, в которых возможен промысел водных биоресурсов (ВБР), составляет около 24,7 млн км², в том числе исключительная экономическая зона (ИЭЗ) – 8,2 млн км². Около 50% сырьевой базы ВБР находится в Мировом океане и попадает в сферу действия международного права. Российские суда осуществляют промысел и здесь. Основные покупатели российской продукции, в том числе нелегальной, Китай, Корея, Япония.

² *Крайний А. А., Бекяшев К. А.* Международные проблемы борьбы с ННН промыслом: политика и право. М., ВНИРО, 2012. С. 9.

³ Проблема незаконного промысла водных ресурсов – одна из самых острых для Сахалина. <http://News.astv.ru/№ews/28619>.

⁴ Международное соглашение о запрете импорта//www. Fishres. Ru (12.09.2011).

гитивно сказываются на их воспроизводстве. Это касается и осетровых рыб, запасы которых на грани исчезновения. Масштабы ННН промысла осетровых, по экспертным оценкам, в несколько раз превышают официальный вылов¹.

По данным Всемирного фонда защиты дикой природы, запасов рыбы в мире стало на 30% меньше по сравнению с 1970 г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) отмечает, что рыбные ресурсы за 40 лет уменьшились наполовину; за 10 лет экспорт рыбопродукции в стоимостном выражении из развивающихся стран вырос примерно в 5 раз (с 4,5 до 20 млрд долл. в год). Эти процессы убыстряются в связи с повышением уровня технической оснащенности рыбопромысла, ростом его объемов.

Масштабы ННН промысла и контрабанды ВБР огромны. По данным ФАО, примерно 30% от общего мирового улова ВБР составляют уловы, добытые в результате ННН промысла². Многие специалисты³ считают, что достоверными данными о масштабах этих преступлений в РФ не располагает ни Росрыболовство, ни Пограничная служба ФСБ России, ни другие правоохранительные и контролирующие органы. Информация разрознена, фрагментарна. По оценкам Счетной палаты РФ, ежегодный объем неучтенного экспорта ВБР (без учета недополученных налогов и таможенных пошлин) составляет около 15–30 млрд руб. Эта цифра превышает сальдированный доход всего рыбохозяйственного комплекса за 2011 г. (14,4 млрд руб.) и составляет более 15% оборота всех рыбопромышленных предприятий страны (127,8 млрд руб.).

Значительная часть незаконных уловов реализуется в странах Северо-Восточной Азии (Японии, Республике Корея, КНР), весьма заинтересованных в российских ВБР. В незаконном обороте рыбопродукции принимают активное участие иностранные компании и преступные группировки. Специалисты сходятся во мнении, что основными нарушителями правил рыбного промысла и ВЭД являются суда под удобными флагами. Россия несет большие потери и из-за ННН промысла в пределах ее исключительной экономической зоны и континентального шельфа иностранным фло-

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 56 Федерального закона “О животном мире”» // СПС «Консультант-Плюс».

² Глубовская Э. Координация усилий стран АТЭС по предотвращению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого, неконтролируемого (ННН) промысла // URL: <http://komitet2-21.km.duma.gov.ru/file.xp?idb...> с ННН... АТЭС...

³ Жерновой М. В. Проблемы правоохранительной деятельности в сфере рыболовства // Российская юстиция. 2013. № 5 (СПС «КонсультантПлюс»).

том под удобными флагами Белиза, Камбоджи, Грузии, Сингапура, Монголии, Панамы, Тайваня¹.

Борьба в мире за ресурсы, в том числе ВБР, ужесточилась. Многие обвинения в адрес России в ННН промысле, не исключено, объясняются, прежде всего, попытками других стран «выдавить» конкурента из районов наиболее перспективного промысла. Инциденты с ННН промыслом используются в политической и конкурентной борьбе с тем, чтобы дискредитировать противника. Задержания российских судов за ННН промысел влекут огромные убытки для судовладельцев в связи с препровождением судов в иностранные порты, простоями судов и необходимостью их дорогостоящего обслуживания на это время; крупными штрафами, выплатой заработной платы экипажу за время вынуждено простоя и другими выплатами, которые в итоге приводят к банкротству компании. С начала 2014 г. сразу два российских рыболовецких судна были задержаны властями иностранных государств: 03.01 – Сенегала, 13.01 – Норвегии. Российских рыбаков обвиняли в нарушении правил рыболовства. В частности, власти Сенегала посчитали, как сообщают СМИ, что российский траулер «Олег Найденов» ловил рыбу не в исключительной экономической зоне – соседней Гвинеи-Бисау, а территориальных водах Сенегала. Власти Норвегии обвиняли российский траулер «Новоазовск» в сбросе мертвой рыбы за борт. Подобные инциденты могут иметь непредсказуемые последствия, включая обострение международных отношений, тем более что основными рыбопромысловыми странами, кроме России, являются многие страны НАТО, в частности ближайший российский сосед Норвегия.

Рассматриваемая проблема актуализировалась применительно к Арктике. Как отмечено в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969), здесь требуется обеспечить пресечение контрабандной деятельности, охрану ВБР, что предполагает создание активно функционирующей системы береговой охраны ФСБ России в российской Арктической зоне и взаимодействие с пограничными ведомствами (береговыми охранами) сопредельных государств.

Существует проблема контрабанды в Россию контрафактной, опасной для здоровья рыбопродукции, чему способствует отсутствие эффективной системы контроля. Перенос на ввозимых в РФ рыбопродуктах различных заболеваний, в том числе паразитарной этимологии, заболеваний общих для человека, животных и птиц и т.д., представляет серьезную

¹ Крайний А. А., Бекашев К. А. Международные проблемы борьбы с ННН промыслом: политика и право. М., ВНИРО, 2012. С. 10.

угрозу для здоровья нации. Большой объем рыбопродукции импортируется в Россию со значительным превышением содержания глазури, использованием фосфатов для удерживания влаги, подменой наименований (вместо трески пикша, или минтай, или вьетнамский пангасиус). По данной причине в 2013 г. был запрещен импорт вьетнамского пангасиуса. Вместе с тем под надуманными предложениями власти США и некоторых других стран отказываются от российской продукции, а иногда конфисковывают ее (например, черную икру), чему способствует отсутствие в России системы подтверждения качества рыбопродукции, включающей проведение соответствующих экспертиз. Об актуальности данной проблемы свидетельствует тот факт, что на утверждении в Правительстве РФ находится Концепция подтверждения качества российской продукции для продвижения ее на внутреннем и внешних рынках.

Проблема ННН промысла, контрабанды ВБР актуализировалась в связи с присоединением России к ВТО, функционированием Таможенного союза и перспективами его расширения, появлением новых регуляторов рынка, в том числе и рыбопродукции, вытекающей отсюда необходимостью совершенствовать законодательство и систему контроля.

Об актуализации названных проблем говорит и тот факт, что Генеральная прокуратура РФ уделяет им серьезное внимание. В частности, Программой сотрудничества между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством юстиции по чрезвычайным ситуациям Королевства Норвегия и Генеральной прокуратурой Королевства Норвегия на 2012–2013 гг. были предусмотрены мероприятия, посвященные рассматриваемым вопросам¹.

Криминализации рыболовецкой отрасли, участию в ней организованной преступности способствует ее монополизация, в том числе иностранными лицами, учредителями и участниками которых нередко являются российские граждане. В свою очередь ОПГ монополизируют добычу, транспортировку, продажу рыбопродукции на мировых рын-

¹ Распоряжением Генерального прокурора РФ от 13.04.2012 № 157/35р был утвержден Порядок выполнения Программы. Программа предусматривала проведение в апреле 2013 г. в Москве круглого стола на тему «Выявление, пресечение и предупреждение правонарушений в связи с незаконным вывозом и ввозом морепродуктов, транспортных средств, контрабандой наркотических средств и психотропных веществ, оружия и культурных ценностей». Круглый стол был проведен, и на нем выступили руководители структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, осуществляющие надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере, Мурманский транспортный прокурор, другие прокуроры, ученые, а также представители Норвегии. Опубликован Сборник выступлений участников круглого стола, который, в частности, направлен в Российскую таможенную академию. Кроме того, вышеуказанным планом был предусмотрен семинар в г. Осло (Норвегия) по обмену опытом работы по борьбе с правонарушениями в сфере рыболовства в Баренцовом и Норвежском морях – в сентябре 2013 г.

ках. Так, широкую известность получило расследование, проведенное в феврале 2012 г. Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) в отношении двух десятков дальневосточных рыболовецких компаний, в результате которого ФАС России пришла к выводу о существовании в 2006–2010 гг. так называемого минтаевого картеля. Расследование началось в связи с заявлением китайской корпорации Pacific Andes International Holdings в проспекте для инвесторов о том, что «в 2009 и 2010 гг. по российским квотам был обеспечен вылов 225 500 т и 317 500 т рыбы и других биоресурсов соответственно». Расследованием было установлено, что дочерняя компания указанной корпорации контролирует множество китайских, офшорных и российских компаний, занимающихся рыбным промыслом в Сахалинской области, Приморском, Хабаровском и Камчатском краях, за которыми закреплены до 2018 г. квоты на вылов минтая, сельди, трески и других рыб общим объемом более 320 тыс. тонн в год. Контролируется бункеровка, фрахтование, перегрузы и реализация продукции. Сотрудники компании – граждане РФ, постоянно проживающие в Гонконге, принимали участие в создании Ассоциации добытчиков минтая.

Издаются незаконные акты органами государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления (с превышением полномочий, в противоречие с федеральным законодательством). Много нарушений допущено комиссиями, созданными в субъектах РФ в соответствии с Федеральными законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Например, хотя в компетенцию комиссии по регулированию добычи (вылова) анадромных видов рыб входит регулирование добычи таких видов рыб только для осуществления промышленного рыболовства (ст. 29.1 Закона), комиссии предоставляли квоты для организации любительского и спортивного рыболовства, по другим различным направлениям лова. Принятие незаконных актов влекло нарушения в процессе реализации предоставленных этими актами полномочий, что негативно влияло на состояние законности в рассматриваемой сфере. В то же время есть случаи непринятия необходимых актов. Так, в Магаданской области было проигнорировано положение закона о необходимости правового регулирования отношений по распределению квот вылова в пределах полномочий органов государственной власти субъекта Федерации (ч. 5, 6 ст. 31 Закона о рыболовстве).

Многие важные вопросы своевременно не решаются. Только в июле 2012 г. было подписано постановление Правительства РФ об обеспечении боевым оружием должностных лиц Росрыболовства, внесены изменения в закон «Об оружии» и Закон о рыболовстве. Постановлением Правительства от 24 октября 2012 г. № 1089 утверждены перечень

должностных лиц Росрыболовства, осуществляющих контроль, а также перечень типов и моделей оружия, специальных средств и правила их применения¹.

Существенные недостатки имеет и система контроля. Так, в настоящее время контроль осуществляют множество органов. Как было отмечено на 8 Международном конгрессе рыбаков, рыбодобывающие и рыбоперерабатывающие предприятия контролируют 32 ведомства, требуется предоставление им огромного количества документов. Если суда разгружаются в российских портах, из-за большого количества контролирующих органов и длительных сроков контроля теряется прибыль, поэтому предпочтение отдается доставке рыбопродукции в иностранные порты. С одной стороны, контроль избыточный, с другой – недостаточный, формальный, мало результативный, разрозненный, отсутствует должное взаимодействие контролирующих органов, многие нарушения не выявляются, контроль одних органов не дополняется контролем других. Например, органы Россельхознадзора выявляют случаи ввоза в Россию некачественной рыбы. Однако этот контроль не дополняется контролем на российских рынках – таких нарушений контроль на рынках почему-то не выявляет, хотя они есть, и случаи отравления граждан некачественной рыбопродукцией в последние годы участились. Представители бизнеса при проведении опросов отмечали излишнее количество контрольных органов, дублирование их функций, длительные сроки контроля, непринятие в ряде случаев должных мер к нарушителям, отсутствие четкой регламентации ответственности самих контролеров за их противоправные действия, неэффективность контроля. Данные о результатах деятельности контролирующих органов не соответствуют огромным масштабам нарушений.

Некоторых полномочий, необходимых для выявления правонарушений, контролирующие органы не имеют или лишаются. Например, в письме Роспотребнадзора от 07.03.2006 № 0100/2473-06-32 говорится о запрете должностным лицам Службы осуществлять «контрольную покупку» (обоснование в письме: она не включена в перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). Таможенные органы не уполномочены проверять законность приобретения экспортируемых ВБР.

¹ Постановление Правительства РФ от 24.10.2012 № 1089 «Об обеспечении боевым ручным стрелковым оружием ... должностных лиц Федерального агентства по рыболовству, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов». На основании этого постановления Минсельхоз России утвердил инструкцию о порядке учета, хранения, транспортировки и выдачи этого оружия сотрудникам рыбоохраны.

Кроме того, имеют место постоянные реорганизации, а также либерализация контроля, установление контрольных сроков без учета реальной ситуации в рыбопромышленной сфере. Многократно менялись названия и компетенция органов. Например, Федеральное агентство водных ресурсов, затем Государственный комитет РФ по рыболовству, наконец, Федеральное агентство по рыболовству. Во время реорганизации контроль фактически не осуществлялся, на что обращали внимание органы прокуратуры, в частности Сахалинской области, Хабаровского края. В результате некоторых реорганизаций вместо ускорения контрольных процедур время контроля увеличивается. Так, во Владивостокской таможне после начала функционирования рабочей карты, созданной в соответствии с требованиями дорожной карты по совершенствованию таможенного администрирования, в апреле 2013 г. в среднем товарная партия покидала порт в течение 4,5 дней после выпуска, в декабре – 6,2 дней. Требования к таможенникам об уменьшении сроков контроля не учитывают массовость нарушений, связанных с недостоверным декларированием ВБР при вывозе ВБР в Корею, Японию, Китай. Приходится проверять достоверность декларирования, проводить дополнительные проверки, включая проведение фактического контроля.

По оценке специалистов Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, разрознена и информация о правонарушениях в рыбной отрасли, выявленных органами контроля; она не дает возможности оценить реальные их масштабы. Имеют место многочисленные нарушения со стороны контролирующих органов, которые в основном выявляются не вышестоящими органами, а прокуратурой.

Невыполнение своих контрольных функций. Например, на 8 конгрессе рыбаков отмечено, что не все региональные организации по управлению рыболовством борются с ННН промыслом, осуществляемым судами удобного флага. Не ведутся списки этих судов, к нарушителям не принимаются меры ответственности.

Нарушаются правила проведения конкурсов, требований к заключаемым договорам. Так, в Приморском крае в нарушение п. 27–28 Правил организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромышленного участка для осуществления промышленного рыболовства все заявители представили на конкурс документы, не отвечающие установленным требованиям, однако были допущены на конкурс. Требования к договорам о предоставлении рыбопромышленных участков не соблюдались. Нарушались правила подсчета баллов при оценке и сопоставлении заявок, в связи с чем по отдельным лотам незаконно признаны победителями участники конкурса, набравшие меньшее количество баллов.

Нарушения допускаются также в деятельности подведомственных Росрыболовству организаций и учреждений. Так, ФГУП «ТИНРО-Центр» при организации вылова ВБР в научно-исследовательских целях неоднократно проводило конкурсные отборы специализированных судов на основе заявок рыбодобывающих компаний. Обязательным условием участия в конкурсе было отсутствие у рыбодобывающей компании в течение предшествующего года нарушений природоохранного законодательства. Значительное число участников конкурсов такие справки не представили, в то время как ранее на них были наложены взыскания, в том числе неоднократно. Допущенные нарушения позволили недобросовестным организациям (ранее неоднократно оштрафованным за нарушения правил рыболовства, искажение объемов вылова и сокрытие от учета рыбопродукции) вести вылов ВБР якобы для научно-исследовательских целей, в том числе и в запрещенных для промышленного рыболовства районах. Прокуроры направляли в таких случаях в арбитражный суд иски с целью оспаривания договора на основании ст. 168 ГК РФ.

По оценкам специалистов, сфера рыбного промысла и торговли ВБР в высокой степени криминализована. Рыбная отрасль страны в настоящее время находится в первой тройке наиболее криминализованных видов бизнеса. За последние годы изменилась структура преступлений, совершаемых в рассматриваемой сфере. Так, если в 1980-е гг. более 50% преступлений составляли хищения рыбопродукции на обрабатывающих предприятиях и добывающих судах, то в настоящее время ННН промысел, контрабанда ВБР.

Точные данные об уровне криминализации отсутствуют. Ежегодный ущерб, наносимый России ННН промыслом и бесконтрольным вывозом ВБР за границу, оценивается примерно в 1 млрд долл. США. Данная сумма сопоставима с расходами государственного бюджета на годовое финансирование любой отдельно взятой отрасли.

По данным таможенных органов, более 75% всех уловов, добытых на Дальнем Востоке, «уходит за рубеж» контрабандным путем. О масштабах ННН промысла, контрабанды ВБР, уклонения рыболовецких предприятий от уплаты налогов и таможенных платежей свидетельствуют ножицы между российскими данными о вывозе российской рыбы и данными стран-импортеров. Мониторинг свидетельствует об ухудшении ситуации из года в год. Если в 2011 г. данные России об объеме вывезенной рыбопродукции были в 3,6 раза меньше, чем данные Японии, а по стоимости рыбопродукции расхождение составляло 7,2 раза, в первом полугодии 2012 г. данные расходятся в 4,7 раза, в денежном выражении в 13,2 раза. Аналогичная ситуация с данными Китая, Кореи, других стран. Анализ данных свидетельствует, на наш взгляд, о росте масшта-

бов вывоза особенно ценной рыбопродукции. По экспертным оценкам, только нелегальный промысел краба на Дальневосточном континентальном шельфе оценивается ежегодно в сотни миллионов долларов.

По данным ФТС России, только за 2010–2011 гг. были выявлены факты незаконного перемещения биоресурсов (свыше 24,5 млн долл.). И это лишь то, что удалось задержать на таможенной границе РФ.

По оценкам Счетной палаты РФ, масштабы незаконного промысла в Дальневосточном бассейне таковы: ежегодный объем неучтенного экспорта морских биоресурсов (без учета недополученных налогов, сборов за пользование ими и таможенных пошлин) составляет не менее 15–30 млрд руб. Эта цифра превышает сальдированный доход всего рыбохозяйственного комплекса за 2011 г. (14,4 млрд руб.) и составляет более 15% годового оборота всех рыбопромышленных предприятий (127,8 млрд руб.)¹.

Значительная часть незаконного улова реализуется в странах Северо-Восточной Азии. Так, в 2008 г. неучтенный доход, фиксируемый в расхождении данных таможен Японии, Республики Корея, КНР и ФТС России по физическому объему и стоимости экспорта/импорта ВБР, составлял 2,5 млрд долл., в 2009 и 2010 гг. – около 1 млрд, а в 2011 г. – около 1,8 млрд. Ситуация усугубляется к тому же еще и неэквивалентным внешнеторговым обменом. Если пересчитать экспорт в структуре российского рыбного импорта, то к ежегодным потерям следует прибавить еще около 370 млн долл.²

По данным, приведенным директором Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности, членом Общественного совета при УМВД России по Приморью А. Сухаренко, неучтенный доход, фиксируемый в расхождении данных по объему и стоимости экспорта водных биоресурсов Японии, Южной Кореи, России, составлял в 2012 г. 2,5 млрд долл., в 2011 г. – 1,8 млрд, в 2009–2010 гг. – около 1 млрд. По результатам подсчета автора, основанного на данных Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, криминализация затронула по крайней мере более чем 30% участников внешнеторговой деятельности (ВТД) и 11% участников внутренней торговли рыбопродукцией.

Ситуация с ННН промыслом и контрабандой ВБР существует много лет и практически не меняется. Например, в 2000 г. по подсчетам японских и российских специалистов, потери России только на ННН промысле краба ежегодно составляли около 5 млрд долл. Японские статистические данные по импорту морепродуктов превышали российские

¹ Ментюкова С. Совет безопасности закинул сети // Коммерсант. 25.09.2012.

² Справка Аппарата Полпредства Президента России в ДФО за 20.04.2012.

сведения по экспорту в 2–5 раз. Объемы нелегального экспорта рыбопродукции только с Дальнего Востока России оцениваются от 2,5 млрд до 4,5 млрд долл.¹

Данные, которые приводят А. А. Крайний (руководитель Росрыболовства до 2013 г.) и К. А. Бекашев: в 2010 г. фактические поставки рыбы и морепродуктов из России в Японию в 2,5 раза превысили данные ФТС России. Допустимые уловы камчатского краба превышены в 6,8 раза, краба волосатого – в 15 раз. Четыре пятых общего количества доставленных в Японию морских ежей добыты без разрешений. Ущерб от нелегальных поставок ВБР в Японию составил 800 млн долл. США. Из ввезенных в 2010 г. в корейский порт Донхэ 5,3 тыс. т крабов лишь около 6% выловлено и изготовлено на законном основании. Неучтенный экспорт ВБР в Японию, Китай, Корею в 2011 г. – 1,8 млрд долл., что почти в 2 раза больше, чем в 2009–2010 гг. Осенью 2011 г. в российской экономической зоне – районе Кито-Ямато Японского моря добычу кальмара и рыбы вели более 100 судов без опознавательных знаков, как полагают российские пограничники, китайских судов. Только от незаконного промысла тунцов этими судами судовладельцы получают более 1,2 млрд долл. прибыли ежегодно.

Рост рассматриваемых правонарушений связан с периодом перестройки. В первые ее годы на Дальнем Востоке, в исключительной экономической зоне России, ежегодно «выгребали» около 4 млн т ВБР. Легально экспортировали меньше 1 млн, остальное составляла контрабанда. Как отмечают специалисты, под видом квот для научных исследований выдавались разрешения на вылов десятков тысяч тонн крабов. Ситуация вызвала обеспокоенность даже спецслужб Японии, куда уходила львиная доля контрабандных ВБР.

Доходы от ННН промысла и контрабанды поступали и продолжают поступать в теневой оборот, создавая возможности для их увеличения. Эти преступления, как правило, сопряжены с другими: подделкой документов, мошенничеством, злоупотреблением полномочиями и т.п.

Главным объектом ННН промысла на Дальнем Востоке России является краб. Сбыт добытых ВБР производится, как правило, в Корею или Японию. Например, только в южнокорейские порты поступает около 17 тыс. т крабов всех видов. При этом Южная Корея оказалась второй страной после Японии, принимающей незаконно добытого живого российского краба. В Китай, где основу импорта составляют мороженые

¹ Материалы международной рабочей встречи по усилению контроля за торговлей дикими видами на российском Дальнем Востоке и в странах Северо-Восточной Азии (Владивосток, ноябрь, 1999 г.) / Под ред. А. Л. Вайсмана, В. В. Горбатковского. М., 2000. С. 50.

крабы-стригуны, ввозимые с целью дальнейшей переработки, из России ввозится около 10 тыс. т, что значительно выше общего допустимого улова. Если суммировать эти данные, то ситуация по крабу складывается угрожающая: вывоз за рубеж российского краба и всего добытого улова в совокупности составляет более 100 тыс. т.

Продажа незаконно добытой рыбы и икры осуществляется, в частности, под видом реализации конфиската. По экспертным оценкам, только на московских рынках в год реализуется до 2 тыс. т осетровых рыб, а общий незаконный вылов этих рыб в целом по России достигает 5 тыс. т в год.

Особенно острая ситуация с ННН промыслом и контрабандой складывается на Азовском и Каспийском морях, а также в акватории Тихого океана. Преступники уничтожают рыбные запасы. Так, если в 1990 г. на Каспии насчитывалось около 200 млн экземпляров осетровых видов рыб, то к 2004 г. их численность уменьшилась уже до 50 млн экземпляров. В настоящее время, вероятно, по мнению специалистов, эта цифра выглядит еще более скромно: с учетом предыдущих темпов сокращения можно предположить, что запасы осетровых в акватории Каспия едва ли дотягивают сегодня до 10–20 млн экземпляров. Еще в 1970-х гг. вылов осетровых достигал 20–25 тыс. т в год, что составляло около 80% их мировой добычи. В 2005 г. во всех водоемах России было выловлено менее 0,4 тыс. т осетровых рыб. Этого количества недостаточно даже для обеспечения рыбоводных заводов, мощность которых используется на одну треть. Еще более десяти лет назад ведущие российские эксперты прогнозировали значительные потери для российской рыбной отрасли в случае непринятия экстренных мер по решению данной проблемы. Уже в то время неконтролируемый лов ВБР, например, в Сахалинской области привел к суммарному снижению запасов живых ресурсов на многие тысячи тонн. Принятые до настоящего времени меры, направленные на нормализацию ситуации в сфере сохранения и рационального использования ВБР, пока не дали ожидаемого эффекта. Положение дел с сохранением осетровых видов рыб в России вызывает тревогу и нарекания со стороны Международной организации СИТЕС (Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.)¹.

¹ Постановление СФ ФС РФ от 25.09.2006 № 292-СФ «О парламентском запросе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову по вопросу государственного регулирования оборота осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру».

По данным береговой охраны, ежегодно ими задерживается около 500 малых плавсредств и 300 промысловых судов; пресекается деятельность порядка 100–130 преступных организованных групп, занимающихся ННН промыслом и контрабандой ВБР, конфискуется около 1600 т незаконно добытых морепродуктов, налагается примерно 100 млн руб. штрафов.

Около 10 лет назад криминологами был сделан вывод, что к 2006 г. фактически завершилось слияние преступных группировок Приморского края и Дальнего Востока, специализирующихся на контрабанде ВБР, с криминальными структурами и организованными группами за рубежом, в основном в Китае и Южной Корее, отчасти в Японии и КНДР¹. По информации Приморской краевой прокуратуры, финансирование крупных заготовок трепанга осуществляется под контролем китайских триад, причем на многих этапах процесса задействованы нелегальные китайские мигранты. Безопасность добытчиков и контрабандный вывоз продукта обеспечивают российские организованные преступные группы (ОПГ), имеющие выходы на сотрудников правоохранительных и таможенных органов, а в отдельных случаях и на военнослужащих погранвойск.

Анализ административных и уголовных дел показал, что нарушения правил рыболовства часто заключаются в вылове рыбы сверх квот, с нарушением видовой характеристики рыбопродукции, использованием запретных сезонов и районов, не сообщением или сообщением недостоверной информации об уловах. Приобретают квоты те, кто не собирается и не располагает возможностями вести лов рыбы, а затем с многократным превышением продают эти квоты непосредственно рыболовческим компаниям. Около 70% всех выявленных нарушений связано с нарушениями правил ведения промыслового журнала, оформлением заключительных и разгрузочных квитанций и других документов. Незаконно добытая икра, рыба и другие ВБР не проходят должной промышленной обработки, санитарного и эпидемиологического контроля; условия их хранения и перевозки нарушаются. Перевозка осуществляется по фиктивным документам, неспециализированными рефрижераторными вагонами, вследствие чего значительный объем биоресурсов, поступающих в Европейскую часть России, не соответствует установленным санитарно-гигиеническим требованиям.

В последние годы чаще всего выловленная российскими судами рыбопродукция непосредственно в море перегружается на суда с удобным

¹ *Номоконов В. А.* Особенности криминальной ситуации в приграничном Дальневосточном регионе // Преступность в изменяющемся мире и проблемы оптимизации борьбы с ней / Под ред. проф. А. И. Долговой. М., 2006.

флагом и реализуется в иностранных государствах. Например, по ДФО стоимостной объем экспорта по основным странам-контрагентам распределен следующим образом: Япония – 51%, Китай – 21%, Корея – 19%, т.е. рыба в основном уходит в Японию. В судовой документации объемы выловленной продукции многократно занижаются по сравнению с реально добытыми. Слабость контроля, в том числе таможенного (основан главным образом на проверке документов, досмотр рыбопродукции осуществляется в крайне редких случаях) обуславливает минимальную вероятность выявления правонарушений. Преступления, связанные с ННН промыслом, как правило, совершаются с отключением систем спутникового мониторинга за судами. Используются недостатки системы контроля. В частности, есть случаи, когда данные спутникового мониторинга, полученные от судна, свидетельствовали, что оно находилось без движения в портопункте, а на самом деле судно осуществляло промысел за пределами 12-мильной зоны, а затем с неучтенной рыбопродукцией прибывало в порт, где отсутствовал таможенный контроль. Таким образом, груз ввозился без таможенного декларирования. В порту судно ожидал грузовой автотранспорт с поддельными документами на рыбопродукцию¹.

Суда под удобными флагами причиняют наибольший урон российским ВБР, которые по статусу являются федеральной собственностью. Использование удобных флагов означает, что судно прошло быструю и беспрепятственную регистрацию в стране, где предусмотрена такая регистрация для судов, владельцы которых являются нерезидентами; на судне могут работать иностранные лица; государство регистрации не осуществляет в отношении этих судов административного, технического и социального контроля, гарантирует анонимность представляемых сведений (имя учредителя и менеджера, количество акций). В таких случаях установить истинных собственников судна практически невозможно, тем более привлечь их к ответственности. В основном суда регистрируются в Белизе, Гондурасе, Панаме, Камбоджи, Сент-Венсенте.

В случаях задержания таких судов российские власти обнаруживали на каждом них десятки тонн крабов (камчатского и волосатого, краба-стригуна) и других ВБР. Есть случаи, когда в морозильных камерах находились, например, 76 т варено-мороженных конечностей краба, а это означает, что объем незаконно выловленного краба составлял около 115 т. Как правило, лов этими судами осуществлялся без разрешения

¹ Хренков О. В. Незаконный оборот морских биоресурсов: российско-китайский аспект // URL: http://www.ojkum.ru/arc/2013_03/2013_03_06.html. Тактика браконьеров меняется, задачи инспекторов остаются прежними // URL: <http://www.svrpu.ru/psv/4200/305468.php>. Сельдь под прикрытием // URL: <http://www.fishkamchatka.ru/?co№ t=lo№ g&id=40245&year=2012&today=21&mo№ th=11>.

или в больших количествах, чем разрешено. Возбуждались административные дела в отношении капитанов судов. Нередко экипажи таких судов состоят практически полностью из граждан России. На Камчатке, Сахалине и в Приморье задерживается от 65 до 100 «подфлажных» судов ежегодно.

В юридической литературе отмечалось, что лишь 20% рыбопродукции, добываемой за пределами 12-мильной зоны, ввозится на внутренний рынок, а основные объемы вывозятся в порты иностранных государств без таможенного и какого-либо иного контроля. При проверке информации Министерства иностранных дел РФ было установлено, что в 2006 г. незаконный вылов и вывоз биоресурсов, доставку в порты Японии осуществляли порядка 80 рыбопромысловых судов¹.

Конечно, максимальные объемы ННН промысла приходятся на промышленный промысел. Однако этим занимаются и другие субъекты рыболовства. Например, по существу, коммерческим рыболовством по указанию руководства занималось ФГУП «Полярный научно-исследовательский институт морского и рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича». При этом используемая схема учитывала рассогласования между российским и норвежским законодательством о рыболовстве. Согласно российскому законодательству, все добытые биоресурсы подлежали возвращению в среду обитания или уничтожению. Руководители предприятия руководствовались норвежским законодательством, в экономической зоне которого и производили вылов. Это законодательство запрещает возвращение добытых биоресурсов в среду обитания. Выловленная рыба перерабатывалась на борту рыбопромыслового судна, доставлялась в порт Мурманска, проводилось ее таможенное оформление и ветеринарное освидетельствование, улов доставлялся на склад сторонней организации в Тульской области и реализовывался оптовым покупателям.

По утверждению экспертов, значительная часть так называемой импортной рыбопродукции, поступающей в Россию, — та же российская рыбопродукция, которая сначала была вывезена из России, а затем ввозится в Россию, что существенно удорожает ее стоимость. Об этом свидетельствуют данные внешнеторговой статистики. Россия импортирует рыбопродукцию в основном того же наименования, что и экспортирует. Отмечается тенденция захвата рынка рыбопродукции иностранными импортерами, что приводит к сокращению рабочих мест, банкротству российских добывающих и перерабатывающих организаций. Так, ежегодно возрастают масштабы импорта рыбопродукции. По данным тамо-

¹ Гулягин Ю. Направление главного удара // Законность. 2008. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

женной статистики за 2013 г. доля экспорта в страны дальнего зарубежья всех продовольственных товаров и сырья для их производства – 2,5%, что меньше, чем в 2012 г. (в 2012 г. – 2,8%). Что касается экспорта в страны СНГ, этот показатель равен 6,6%. При этом физические объемы экспорта рыбы свежей и мороженой возросли на 42,2%. В товарной структуре импорта из стран дальнего зарубежья возросли физические объемы закупок рыбы – на 4,4%, из стран СНГ физические объемы импорта рыбы свежей и мороженой возросли на 40,3%. Таким образом, очевиден рост масштабов экспортно-импортных операций с рыбой в рамках СНГ, что, по-видимому, обусловлено использованием территории Республики Беларусь и Казахстана для уклонения от уплаты таможенных платежей и налогов. И поскольку примерно одинаковые цифры роста экспорта и импорта рыбы, видимо, сначала рыба якобы вывозится из России, а потом ввозится обратно, но уже по другим ценам.

Используются новые технологии совершения правонарушений, в частности, компьютерные. Закон предусматривает применение на всех судах систем спутникового мониторинга, что позволяет определить местонахождения рыбы и препятствует ведению ННН промысла, незаконной перегрузки улова на другие суда (в основном офшорной юрисдикции) для продажи его за границей. Между тем экипажи рыболовецких судов всячески препятствуют использованию спутникового мониторинга, выводят технику из строя, перенастраивают с помощью программных продуктов, фальсифицируют данные о месте нахождения судов и ведения промысла. Применяют компьютерные программы имитации данных спутникового позиционирования, ведут ННН промысел, в запретных районах запретными орудиями лова и др. В частности, для этих целей под предлогом поломки отключаются судовые технические средства контроля (ТСК), используются несанкционированные вскрытие и перепрограммирование ТСК, установка на пришвартованное судно ТСК с промыслового судна и т.д. Судно-нарушитель ведет промысел в запрещенном квадрате с выключенной системой позиционирования, а после окончания лова судно спокойно заходит в разрешенный квадрат, включает систему позиционирования, и на вопрос о том, почему его так долго не наблюдали, капитан отвечает, что сам этого никак не поймет.

Одна из применяемых схем: рыболовецкое судно ведет незаконный промысел в российских территориальных водах, а рефрижераторная плавбаза курсирует вдоль границы в ожидании того, чтобы забрать незаконный улов. Техническая оснащенность нарушителей позволяет заблаговременно предупреждать суда, ведущие незаконный промысел, о приближении судов береговой охраны. Поэтому большинство судов, осуществляющих ННН промысел, успевают ускользнуть, а те, которые удается захватить, успевают сбросить улов в море или просто заявляют,

что заблудились в море и случайно пересекли границу России или границу запрещенного для лова квадрата. В такой ситуации доказать, что рыболовецкая компания вела незаконный промысел, крайне сложно, к тому же плавбаза успевает уйти, а незаконный улов, собранный на ней, полностью компенсирует возможные потери компании, связанные с арестом рыболовецкого судна.

Действия преступных групп в рассматриваемой сфере отличаются особой дерзостью, сопротивлением контролирующим органам. Преступники отлично оснащены технически, имеют современный быстрходный флот, мощную юридическую поддержку. Разработано множество различных преступных схем. В настоящее время одна из самых распространенных — экспорт добытой российскими судами рыбы по заниженной стоимости по фиктивным контрактам с офшорными компаниями, после чего рыбопродукция реализуется по совершенно другим, высоким ценам. Помимо того что прибыль выводится из-под налогообложения, экспортеры требуют возврата НДС.

Для ННН промысла и контрабанды ВБР характерна высокая латентность. В случаях, когда ННН промысел ведется в промышленных целях, к уголовной ответственности по ст. 253 и ст. 256 УК РФ, как отмечается в юридической литературе, в уголовной статистике отражается лишь 1–5% этих преступлений, что не дает на основе уголовной статистики возможности оценить истинные масштабы проблемы¹.

При огромных масштабах преступлений и правонарушений надлежащая борьба с ними отсутствует. Это касается и правонарушений иностранных лиц. Например, практически нет задержаний рыболовецких судов Тайваня, занимающихся ННН промыслом в исключительной экономической зоне России². Безнаказанность — одна из основных причин роста масштабов рассматриваемых правонарушений.

Что касается борьбы с нарушениями таможенных правил, связанными с ВБР, необходимо иметь в виду наличие единого таможенного законодательства для стран ТС, и тот факт, что борьбы с АП и преступлениями проводится национальными правоохранительными органами этих стран на основе национального законодательства. Анализ соответствующих норм Уголовных кодексов России, Казахстана и Республики Беларусь выявил различные подходы к определению контрабанды ВБР, что в конечном итоге отрицательно сказывается на борьбе с ней.

5 июля 2010 г. были приняты Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного за-

¹ Патрушев Н. П. Откуда начинается страна // Российская газета. 2006. 26 мая.

² Проблема незаконного промысла водных ресурсов — одна из самых острых для Сахалина // <http://News.astv.ru/News/28619>.

конодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза (далее – Договор) и Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (далее – Соглашение). Договор и Соглашение ратифицированы Россией Федеральными законами от 05.04.2011 № 59-ФЗ и от 07.02.2011 № 13-ФЗ¹. Имеется Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 19 декабря 2011 г.

Анализ состояния борьбы с преступностью показывает, что лица, осуществляющие ННН промысел, чаще всего привлекаются к ответственности по ч. 1 ст. 256 УК РФ – более 70%, по ч. 3 – 28% (деяние, совершенное с использованием служебного положения или группой лиц), ч. 2 – менее 1%. Таким образом, в основном привлекаются к ответственности лица за преступления, совершенные без квалифицирующих признаков, т.е. наименее опасные. Что касается привлеченных к ответственности по ч. 1 ст. 256 УК РФ, то к ним применены штрафы (1498), обязательные работы (1268), исправительные работы (973), условное осуждение к мерам, не связанным с лишением свободы (805). В отношении значительной части лиц дела прекращены в основном в связи с деятельным раскаянием (1020). Привлеченные по ч. 3 ст. 256 УК РФ в основном условно осуждены к лишению свободы (1212), применялись и штрафы (331). В отношении 400 лиц дела прекращены в свя-

¹ Договором определяются формы взаимодействия таможенных органов государств – членов ТС в целях раскрытия таможенных преступлений и обеспечивается единообразие в применении таможенного законодательства ТС при классификации преступлений. Договор определяет зону ответственности Сторон при выявлении уголовных преступлений, подходы к определению места совершения преступления таковым считается место его обнаружения; страну, законодательство которой применяется, и страну, которая будет проводить расследование в спорных случаях. Согласно Договору результаты выполнения компетентным органом любой Стороны процессуальных действий признаются в качестве доказательств по уголовным делам и подлежат оценке при их рассмотрении наряду с другими доказательствами. Лицо, в отношении которого вступил в законную силу приговор по уголовному делу на территории одной из Сторон, не может быть привлечено к уголовной ответственности за то же самое деяние в другом государстве. Основой данного Договора являются положения Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г., а также Договора о Таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г. Соглашение определяет порядок взаимодействия между таможенными органами государств – членов Таможенного союза в правоохранительной сфере, в частности, направления запросов и поручений.

зи с деятельным раскаянием. В 2012 г. осужденных по данной статье значительно меньше (5015). В последующие годы чаще стали применяться штрафы, в том числе к лицам, действия которых квалифицированы по ч. 3 рассматриваемой статьи; как и в предыдущие годы, большинство осуждены к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Из года в год увеличивается число лиц, в отношении которых дела прекращены, в связи с деятельным раскаянием, в том числе совершивших преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 253 УК РФ. В целом тенденция на более широкое применение штрафов и других мер, не связанных даже с условным лишением свободы.

Тенденции основных показателей, отражающих состояние борьбы с рассматриваемыми преступлениями, отражены на представленных ниже диаграммах (рис. 13, 14).

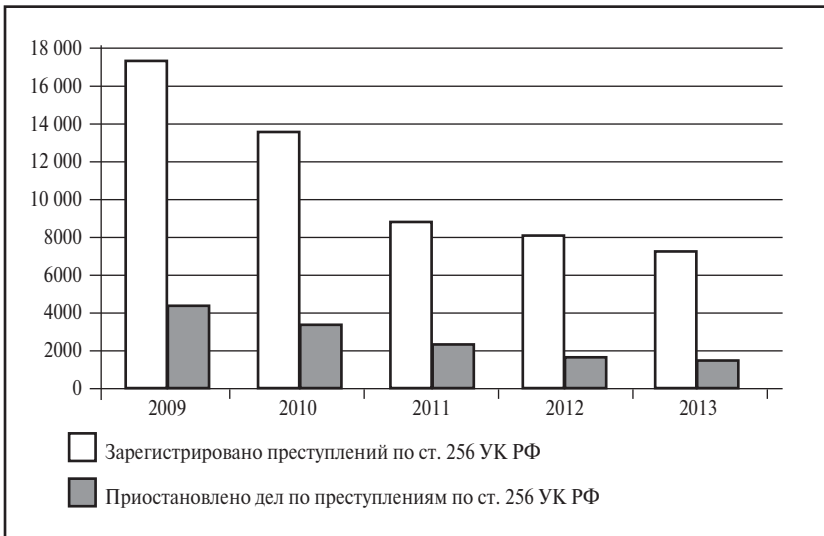


Рис. 13. Соотношение количества зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ, и приостановленных уголовных дел в 2009–2013 гг.

Таким образом, ежегодно число выявленных преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ, уменьшалось, как и число выявленных лиц, их совершивших, причем уменьшение весьма значительное.

На рис. 14 отражены результаты дознания, проведенного органами внутренних дел, за 4 года по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 256 УК РФ. Из диаграммы видно, что число направляе-

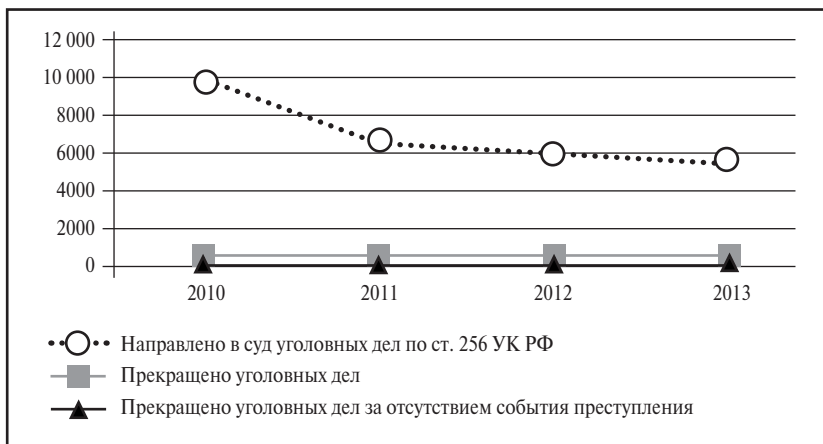


Рис. 14. Количество прекращенных и направленных в суд уголовных дел по ст. 256 УК РФ в 2010–2013 гг.

мых в суд дел из года в год уменьшается. Количество прекращенных дел остается практически на одном уровне.

По статистическим сведениям ФТС России в 2010 г. возбуждено 71 уголовное дело по ст. 188 УК РФ по фактам контрабандного ввоза рыбы и ракообразных и прочих водных беспозвоночных на сумму 1954,4 тыс. руб., а также 8 уголовных дел по фактам контрабанды готовых продуктов из рыбы или ракообразных, моллюсков или прочих водных беспозвоночных при ввозе на сумму 564,6 тыс. руб., а при вывозе на сумму 1466,6 тыс. руб.; в 2011 г. было только 58 уголовных дел по фактам контрабандного теперь уже вывоза рыбы и ракообразных и прочих водных беспозвоночных и изъято на сумму 210,9 тыс. руб.; по фактам контрабанды готовых морепродуктов возбуждено 2 уголовных дела и изъято морепродуктов на сумму 5151,7 тыс. руб. (изъято при ввозе на сумму 3321,2 тыс. руб.; при вывозе — на сумму 1830,5 тыс. руб). В 2012 г. уголовные дела по фактам контрабанды рыбы и ракообразных и прочих водных беспозвоночных вообще не возбуждались. Возбуждено только 1 уголовное дело данной категории по ст. 194 УК РФ. Данная тенденция возникла в связи с декриминализацией ч. 1 ст. 188 УК РФ. В 2013 г. уголовных дел по фактам контрабанды рыбы и ракообразных и прочих водных беспозвоночных возбуждено только 2 по ст. 226.1 УК РФ, водные биоресурсы не изымались. Резко ухудшились данные об изъятии ВБР. Совершенно очевидно, что борьба с контрабандой, уклонением от уплаты таможенных платежей не соответствует уровню этих преступлений, ножницам в статистике ВЭД, что видно из приведенных ниже диаграмм (рис. 15, 16).

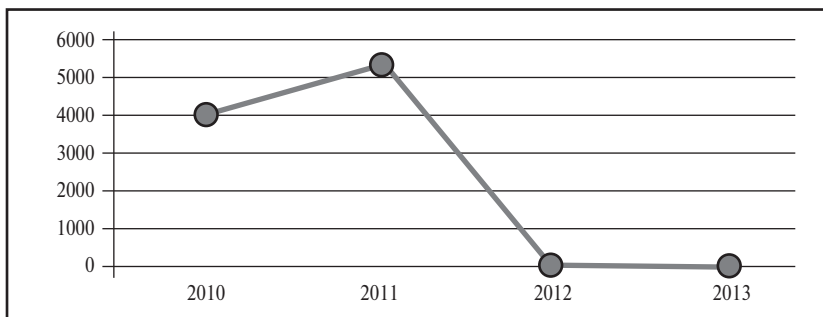


Рис. 15. Изъятая водных биоресурсов и рыбопродукции (на сумму) в 2010–2013 гг.

Преступления, предметом которых были ВБР, квалифицировались по статьям УК РФ, находящимся в главах «экологические преступления»¹, «преступления против общественной безопасности и общественного порядка» и «преступления против службы в коммерческих и иных организациях». Так, приговором Петропавловск-Камчатского городского суда капитан иностранного судна «Рейн», принадлежащей компании, зарегистрированной в офшорной зоне, признан виновным по ч. 2 ст. 253 УК РФ (нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об ИЭЗ РФ), ч. 2 ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями) УК РФ. Он организовал приемку от неустановленного следствием судна 60 т камчатского краба и более 20 т мяса трубочака мороженого. Его деятельность была пресечена Государственной морской инспекцией Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны ФСБ России в ИЭЗ России. На судне отсутствовала до-

¹ Это также другие экологические преступления: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ – ст. 246 УК РФ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов – ст. 247 УК РФ, нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений – ст. 249 УК РФ, загрязнение вод, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда рыбным запасам – ст. 250 УК РФ, загрязнение морской среды – ст. 252 УК РФ, нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации – ст. 253 УК РФ, нарушение правил охраны водных биологических ресурсов – ст. 257 УК РФ, незаконные добыча и оборот особо ценных водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации – ст. 258.1 УК РФ, уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации – ст. 259 УК РФ, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов – ст. 262 УК РФ.

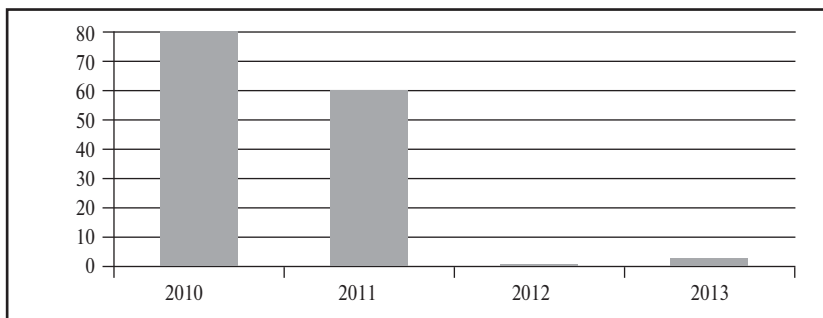


Рис. 16. Возбуждено уголовных дел, предметом по которым являются водные биоресурсы и морепродукты в 2010–2013 гг.

кументация, отражающая ежедневную промысловую деятельность, разрешительные документы на приемку продукции, технические средства контроля и сведения о подаче донесений о промысловой деятельности о входе судна в ИЭЗ России. Не обеспечено выполнение требований спутникового позиционного контроля. В интересах РФ к компании-судовладельцу был предъявлен иск на сумму 48,8 млн руб. Что касается самого капитана, он был условно осужден к лишению свободы на 2 года со штрафом в 300 тыс. руб. с лишением права занимать должности капитана на 2 года.

С ВБР связаны многие преступления в сфере экономической деятельности. Хотя преступления, предусмотренные ст. 256 УК РФ, относятся к экологическим, они, по своей сути, являются экономическими преступлениями, поскольку нарушители имеют умысел не на причинение вреда экологии, а на получение прибыли от незаконной деятельности. В основном эти преступления совершаются с помощью фирм-однодневок, т.е. речь идет о фальсификации единого государственного реестра юридических лиц, в частности о представлении в орган, осуществляющий регистрацию, документов, содержащих заведомо ложные данные, – ст. 170.1 УК РФ; незаконном предпринимательстве – ст. 170.1 УК РФ, деятельности без регистрации или без лицензии – ст. 171 УК РФ. Преступления с ВБР связаны с налоговыми и таможенными преступлениями (особенно уклонением от уплаты таможенных платежей при внешнеторговых операциях с ВБР).

По данным ФТС России, за 2010–2011 гг. таможенными органами выявлены факты незаконного перемещения биоресурсов на сумму 24,5 млн долл. И это только то, что удалось задержать на таможенной границе. Борьба с контрабандой ВБР на время прервалась, когда федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ была декриминализована

ст. 188 УК РФ, введена ст. 226.1 УК РФ, предусматривающая контрабанду стратегически важных товаров и ресурсов (СВСТР), но не был утвержден перечень этих товаров. После принятия Перечня (утвержден постановлением Правительства РФ от 13.09.2012 № 923), т.е. примерно год после Закона № 420-ФЗ, борьба возобновилась.

Преступления характеризует огромный объем контрабанды ВБР. Так, в отношении капитана иностранного судна-рефрижератора (зарегистрировано в Р. Панама) возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 226 УК РФ. На судне находились 447 т мороженого минтая, более 30 т икры минтая, 9 т молаки минтая. Согласно ЕТНВЭД (Единой номенклатуре ВЭД Таможенного союза) указанные товары классифицируются в субпозиции 0303 ЕТН ВЭД ТС и отнесены к СВСТР. Рыночная стоимость ВБР была оценена более чем в 35 млн руб.

Многие преступления, предметом которых являются ВБР, были бы невозможны без участия работников контролирующих органов. Размеры получаемых этими лицами взяток, особенно за «содействие» в победе в аукционах, огромны. Наиболее подвержена криминализации система Росрыболовства, включая уровень руководителей. В 2011 г. Тверской суд г. Москвы вынес приговор в отношении помощника руководителя Росрыболовства Б. Он признан виновным в попытке получения взятки и осужден по ч. 3 ст. 30 и ч. 4 ст. 159 УК РФ к 3 годам лишения свободы. Его соучастником был гендиректор ОАО «Русский Осетр» В., который был осужден по ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30 и ч. 4 ст. 159 УК РФ. В. был задержан при получении части взятки 90 тыс. долл. США от бизнесмена Г. (общий ее размер – 250 тыс. долл. США) за победу на аукционе для получения права на вылов лососевых. Бывший руководитель Северо-Западного управления Росрыболовства М. использовал подложные документы, чтобы занять эту должность и брал взятки за назначение на руководящие должности 5 лиц. Общая сумма взяток – 21 млн руб. Посредником выступал его помощник. В 2011 г. М. был привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 285, ч. 4 ст. 290, ч. 3 ст. 30, ч. 6 ст. 290 УК РФ, приговорен к 6 годам лишения свободы и штрафу в 50 млн руб. В 2012 г. два сотрудника Московско-Окского управления Росрыболовства осуждены на 3 года за получение взятки в 10 млн руб. у предпринимателей, которые занимались организацией любительского и спортивного рыболовства в Московской области. Прославились они тем, что раскидали 10 млн руб. при задержании прямо на проезжей части Варшавского шоссе. В 2013 г. был привлечен к уголовной ответственности руководитель Приморского управления Росрыболовства. Он превысил полномочия при проведении аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба в крае. Право аренды морского участка для осуществления промышленного рыболовства он передал заранее опре-

деленным компаниям. Также им были нарушены правила организации торгов по распределению участков для выращивания марикультуры. В 2013 г. Ленинским районным судом г. Владивостока осуждена бывшая начальник отдела рыбопромысловых участков и воспроизводства ВБР Приморского управления Росрыболовства по ч. 1 ст. 285 УК РФ. Она злоупотребляла своими должностными полномочиями, связанными с проведением конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для товарного рыболовства.

Некоторые сотрудники пограничных управлений береговой охраны ФСБ России являлись пособниками в ННН промысле, контрабанде ВБР и уклонении от уплаты таможенных платежей; представляли капитанам информацию о расстановке сил береговой охраны в территориальных водах и ИЭЗ России, что позволяло правонарушителям полностью уходить от ответственности. Известен случай, когда японские рыбооловецкие компании в 2011 г. пытались дачу взяток российским пограничникам в отчетах своим контролирующим органам представить как законные финансовые издержки, не подпадающие под налогообложение. Сумма взяток по этому случаю превышала 6 млн долл.

Изучение уголовных дел показывает, что в тех редких случаях, когда удается выявить преступные группы, специализировавшееся на ННН промысле и контрабанде ВБР, выяснялось, что они безнаказанно действовали в ИЭЗ России в течение 5 и более лет. Например, одна из таких групп, в составе которой было 15 человек, незаконно добытые ВБР переработали в США, КНР и Южной Корее, затем продукцию контрабандно ввозили в Россию. По некоторым уголовным делам доказывается совершение более 50 эпизодов преступлений, ущерб составляет более 200 млн руб.

§ 2. Криминальный рынок лесных ресурсов

Криминальный рынок лесных ресурсов целесообразно рассмотреть на примере Дальневосточного региона. Дальний Восток обладает значительными лесными ресурсами. Площадь лесов составляет 296,3 млн га (37,2% общероссийской площади), а запас древесины – 20,9 млрд м³ (25,1% общероссийских запасов). По видовому составу самыми распространенными являются лиственные породы (59,2% всех лесов). Несмотря на это, доля округа в общем объеме заготавливаемой древесины в 2012 г. составила лишь 15,2%, снизившись по сравнению с 2007 г. на 4,7%. Еще хуже сравнение с общероссийскими данными по объемам отгруженной лесопродукции (Россия – 933 млрд руб., ДФО – 35 млрд.), что явно не соответствует имеющемуся потенциалу.

Хотя доля лесопереработки в округе выросла в последние годы почти вдвое, составив в 2012 г. 41%, она значительно меньше показателей европейской части России, где перерабатывается 65% древесины. В результате введения заградительной таможенной пошлины экспорт дальневосточной древесины (в основном хвойных пород) сократился с 33 млн м³ в 2007 г. до 19 млн м³ в 2012 г. Доля России на рынках Японии, Республики Корея и КНР снизилась с 59 до 26%. Притом что суммарная емкость их потребления за указанный период выросла с 55,7 до 74 млн м³. Позиции дальневосточных поставщиков необработанной древесины заняли конкуренты из Северной Америки (Канады и США) и Новой Зеландии¹.

В соответствии с Государственной программой «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. незаконные рубки являются системной проблемой отрасли. С 2000-х гг. они превратились в альтернативный режим лесопользования: осуществляются в значительно большем объеме, проходят организованно, профессионально, с использованием современной спецтехники и средств связи. Значительный объем нелегальной древесины заготавливается на легальных лесосеках путем рубок сверх разрешенных объемов. Такие правонарушения широко распространены при рубках ухода и выборочных санитарных рубках, которые предназначены для удаления усыхающих деревьев, пораженных вредителями и болезнями, а также мешающих росту остальных деревьев.

В числе главных причин незаконных рубок специалисты выделяют несовершенство лесного законодательства; неэффективную работу контролирующих органов и их коррумпированность; слабое межведомственное взаимодействие, непрозрачность оборота древесины, низкий уровень жизни в провинции; устойчивый спрос на древесину на внутреннем и внешних рынках.

По данным Рослесхоза, в 2010 г. объем незаконных рубок в ДФО составил около 127 тыс. м³, а размер ущерба – 4,1 млрд руб. Спустя два года было выявлено 1,3 тыс. таких рубок (2011 г. – 1,5 тыс.) с объемом 80,8 тыс. м³ (91,3 тыс.) и ущербом в 2,3 млрд. (3,2 млрд) руб.² Однако официальная статистика существенно расходится с действительностью. Об этом наглядно свидетельствуют независимые исследования³.

¹ Зубов А. Инфраструктура – одна из болевых точек лесного комплекса Дальнего Востока // Дальневосточный капитал. 2013. № 3.

² Кулаков Г. По следам «черных лесорубов» // Дерево. 2012. № 1; Доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2012 г. // <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131589>.

³ Незаконные рубки на Дальнем Востоке: мировой спрос на древесину и уничтожение Уссурийской тайги: обзор / Под общ. ред. Д. Ю. Смирнова. М., 2013.

Наибольший объем незаконных коммерческих рубок приходится на приграничные регионы, где сохраняется высокий спрос на древесину со стороны сопредельных государств. Безусловными лидерами по количеству таких рубок являются регионы юга Сибири и Дальнего Востока, расположенные вблизи китайской границы. Лесная политика Китая подразумевает быстрое развитие собственного лесного хозяйства, основанного на плантационном выращивании хвойной и мягкой лиственной древесины. Ожидается, что через 15–20 лет лесное хозяйство КНР сможет практически полностью обеспечить внутренние потребности страны в такой древесине (при сохранении импорта тропической). Однако пока Китай испытывает дефицит этих видов древесины, связанный в том числе с действием запретов на рубки в горных лесах. Этот дефицит ликвидируется за счет относительно дешевой российской древесины, законность происхождения которой не сильно беспокоит большинство китайских потребителей. Спрос на древесину любого происхождения (минимально легализованную для прохождения таможенного оформления) стимулирует рост незаконных рубок в регионах, связанных с Китаем удобным железнодорожным сообщением: Амурской области, Хабаровском и Приморском краях, Еврейской автономии¹.

Специфической проблемой является экспорт незаконно заготовленной древесины ценных пород, ведущий к практически полному исчезновению продуктивных широколиственных и хвойно-широколиственных лесов на юге Дальнего Востока. С июля 2012 г. вывоз отдельных видов леса хвойных пород регулируется тарифными квотами, распределяемыми на основании лицензий Минпромторга России. Наличие соответствующей лицензии позволяет снизить ставку таможенной пошлины с 80 до 13–15%, что делает экспорт леса экономически привлекательным для криминальных структур. Для осуществления незаконного экспорта «круглых» лесоматериалов ими используются следующие схемы: искажение фактических объемов, сортности и стоимости древесины, недостоверное декларирование (присвоение товару кода товара – прикрытия). О примерных масштабах данного явления дает представление таможенная статистика. Так, в 2010 г. по фактам контрабанды леса и лесоматериалов таможенными органами ДФО было возбуждено 120 дел (2009 г. – 109, 2008 г. – 56), из них 15 – по ч. 4 ст. 188 УК РФ – в отношении российско-китайской ОПГ. Общая стоимость незаконно перемещенных лесоматериалов превысила 200 млн руб. В свою очередь, за 9 мес. 2011 г. было возбуждено 84 дела данной категории (АППГ – 98). Несмотря на снижение количества уголовных

¹ Незаконные рубки в России // <http://www.forestforum.ru/kb.php?a=19>.

дел, стоимость и объем контрабандного леса выросли в 10 раз – более 1 млрд руб. (АППГ – 108 млн руб.) при объеме 359,5 тыс. м³ (АППГ – 39,3 тыс. м³)¹.

Однако представленные данные далеко неполные. Еще в 2009 г. в ходе проверки организации таможенного контроля и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования при экспорте лесопродукции Счетная Палата РФ установила, что таможенный контроль за вывозом лесоматериалов малоэффективен, носит в основном формальный характер и основывается на сопоставлении сведений в грузовых таможенных декларациях и документах, представляемых участниками внешнеэкономической деятельности. Разработка и утверждение единого документа, свидетельствующего о легальном происхождении и приобретении древесины, длительное время находится в стадии проработки и согласования. Отсутствие указанного документа затрудняет возможность контролировать легальность происхождения лесоматериалов, ведет к криминализации в лесной отрасли и незаконному вывозу лесоматериалов за границу².

Статический анализ результатов правоохранительной деятельности в лесной отрасли демонстрирует отрицательную динамику. С середины 2000-х гг. на территории округа выявлялось до 1,5 тыс. преступлений в год. Однако менее 2% из них были совершены в составе ОПФ. Лишь в 2008 г. этот показатель превысил 10% (153 преступления, что на 57,5% больше, чем в 2007 г.). Спустя год количество таких преступлений сократилось до двух³.

Впоследствии показатели преступности в лесной отрасли снизились еще больше. Так, за 2013 г. было выявлено всего 89 преступлений (–1,1%; 90), в том числе 50 тяжких и особо тяжких (+16,3%; 43), 44 факта незаконной рубки (–21,4%; 56) (по 25 преступлениям лица установленны (–45,7%; 46), а также выявлено 71 лицо, их совершившее (+26,8%; 56). Размер причиненного ущерба составил 234,8 млн руб. (+75,6%; 133,7 млн), из них возмещено 6,5 млн руб. (–67,0%; 19,7 млн). Позитивные сдвиги наметились лишь в раскрываемости преступлений, совершенных в составе ОПФ, – 16 (0)⁴. При этом таможенными органами было возбуждено лишь одно дело по факту контрабанды лесоматериалов

¹ Справка ДВТУ «Итоги правоохранительной деятельности таможен ДВ региона» за 2008–2011 гг.

² Счетная палата проверила организацию таможенного контроля при экспорте лесной продукции // <http://finansmag.ru/news/74885>

³ Данные ГУ МВД России по ДФО за 2005–2009 гг.

⁴ *Богунова Г.* Уголовно-правовые проблемы наказания по экологическим преступлениям // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Том 4. № 4. С. 458.

в крупном размере (более 3 тыс. м³ стоимостью 9,7 млн руб.), совершенной организованной группой. Ранее таких уголовных дел возбуждалось гораздо больше.

Как показывает практика, к уголовной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений в основном привлекаются местные жители. Однако бывают и исключения. Так, в июле 2013 г. в г. Лесозаводске задержали одного из лидеров транснациональной ОПГ, которая занималась незаконной заготовкой древесины ценных пород (дуб, ясень, кедр), позднее вывозившейся за рубеж. Помимо местных безработных, в преступной схеме были задействованы граждане Китая и Армении. Ущерб от их деятельности оценили в 150 млн руб.¹ В Хабаровском крае продолжается суд над Д. Беридзе и его сообщниками, которые обвиняются в организации преступного сообщества и незаконной вырубке леса почти на 66 млн руб. В ходе следствия было изъято более 30 единиц спецтехники и 3 тыс. м³ древесины. Следует отметить, что за несколько лет работы подсудимые настолько легализовались, что выиграли и почти получили госзаказ на 300 млн руб. Как установило следствие, они прибыли в Хабаровск по поддельным паспортам через Украину и большую часть доходов отправляли в Грузию на счета окружения экс-президента М. Саакашвили. Покровительствовал их бизнесу высокопоставленный сотрудник краевого ГИБДД².

Что касается граждан КНР, то они попадают в сводки в основном за скупку незаконно добытых природных ресурсов или их контрабанду. Так, в феврале 2014 г. в Приморье была выявлена преступная группа граждан Китая, которая занималась скупкой незаконно добытой древесины (дуб, ясень, ильм) в двух районах края. Скупленный лес «распускался» на доски и под видом пиломатериалов вывозился за рубеж. В отношении них возбудили уголовное дело по ч. 3 ст. 175 УК РФ (приобретение имущества, заведомо добытого преступным путем, совершенное в составе организованной группы)³.

Для предупреждения незаконных рубок расширены полномочия государственных лесных инспекторов и лесничих в части задержания правонарушителей и доставления их в полицию; изъятия у них орудий совершения правонарушений, досмотру транспортных средств и проверке документов (Федеральные законы от 29.12.2010 № 442-ФЗ и от 18.07.2011 № 242-ФЗ)⁴.

¹ <http://primamedia.ru/news/show.php?id=289942&printmode=1>.

² Горяинов А. Хабаровские «черные» лесорубы финансировали экс-президента Саакашвили // Комсомольская правда. 2013. 9 сентября.

³ РИА «Новости». 2014. 27 февраля.

⁴ Российская газета. 2010. 31 декабря; 2011. 25 июля.

Для сокращения незаконного оборота древесины, перекрытия каналов ее транспортировки, выявления и документирования преступлений и правонарушений в лесной отрасли был принят Межведомственный план по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины в Российской Федерации на 2011–2014 гг. (поручение Правительства РФ от 11.03.2011 № ВЗ – П9-1395). В соответствии с ним в лесных регионах проводится оперативно-профилактическая операция «Лесовоз». Для координации межведомственного взаимодействия Рослесхозом создана комиссия по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины, заключены соглашения по взаимодействию с МВД России, ФТС России и Росфинмониторингом. В Хабаровском и Приморском краях приняты законы, позволяющие контролировать деятельность пунктов приема и отгрузки древесины.

Положительный эффект дает дистанционный мониторинг лесов, осуществляемый с помощью спутников, которые выполняют непрерывную съемку земной поверхности в различных диапазонах светового спектра, что позволяет получить актуальную информацию под конкретные требования заказчика. Наличие доступных архивов космической съемки позволяет отображать временную динамику процессов. Современные возможности съемочной аппаратуры космических спутников позволяет получить детальную съемку объектов земной поверхности в сжатые сроки. Начиная с 2013 г., Рослесхозом совместно с Роскосмосом используются данные дистанционного зондирования земли, полученные с космических аппаратов Канопус-В (Россия), NPP (США), Электро Л (Россия) с разрешением от 2 до 400 м и с периодичностью съемки до 30 минут. За 9-летний период территория охвата мониторингом увеличилась с 7 субъектов РФ (в 2005 г. – 53 млн га) до 33 (в 2012 г. – 100 млн га). В 2013 г. дистанционный мониторинг охватил 30 млн га земель лесного фонда¹.

Постановлением Правительства РФ от 13.09.2012 № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226¹ Уголовного кодекса РФ» круглые лесоматериалы отнесены к стратегически важным ресурсам. Поэтому учет таких товаров должен производиться с получением более точных результатов измерения объемов экспортируемых лесоматериалов. В связи с этим ФТС России были разработаны и аттестованы следующие методики:

- ФР.1.27.2011.10629 «Поштучное измерение объема круглых лесоматериалов с использованием средств измерений геометрических величин. Методика измерений объема партии круглых лесомате-

¹ Якубов И. Лес бобры съели // Российские лесные вести. 2013. 6 декабря.

- риалов по методу концевых сечений при проведении таможенных операций и таможенного контроля»;
- ФР.1.27.2011.10630 «Поштучное измерение объема круглых лесоматериалов с использованием средств измерений геометрических величин. Методика измерений объема партии круглых лесоматериалов по методу срединного сечения при проведении таможенных операций и таможенного контроля»;
 - ФР.1.27.2011.10631 «Поштучное измерение объема круглых лесоматериалов с использованием средств измерений геометрических величин. Методика измерений объема партии круглых лесоматериалов с применением таблиц объемов при проведении таможенных операций и таможенного контроля»;
 - ФР.1.27.2011.10632 «Измерение объема круглых лесоматериалов геометрическим штабельным методом. Методика измерений объема партии круглых лесоматериалов, погруженных в вагоны и на автомобили при проведении таможенных операций и таможенного контроля»;
 - М 13-01-10 «Лесоматериалы круглые. Методика определения объема партии с использованием метода усеченного конуса при выполнении учетных операций».

Для проведения таможенного досмотра возможно применение всех перечисленных методик. Методики ФР.1.27.2011.10629 и ФР.1.27.2011.10630 позволяют наиболее точно высчитывать объемы круглых лесоматериалов, но они более трудоемки. На практике чаще применяется методика ФР.1.27.2011.10631, в соответствии с которой производят измерение всех бревен в партии с выгрузкой из транспортного средства. Измеряют диаметры бревен в верхнем и нижнем торце без учета коры. По итогам измерений производят расчет номинального и фактического объемов партии, используя значения таблиц 1 и 4 ГОСТа 2708. При расчете фактически вывозимого объема лесоматериалов применяются коэффициенты в зависимости от его породы, диаметра и фактической длины. В случае разногласия сторон в оценке достоверности полученных результатов применяют более точную методику измерений объема круглых лесоматериалов ФР.1.27.2011.10629¹.

Для сокращения теневого оборота древесины был принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 415 (вступил в силу 01.02.2014), посвященный учету и маркировке древесины, ее транспортировке, декларированию сделок с круглым лесом, а также информационной системе учета заготовленной древесины и сделок с ней. Данный Закон распространя-

¹ Разъяснение ФТС России от 24.04.2013 // <http://utu.customs.ru/>

ется на более чем 8 тыс. арендаторов и около 700 тыс. жителей лесных регионов России.

Основные новации Закона № 145 сводятся к следующему:

- вводится обязанность лесопользователей осуществлять учет заготовленной древесины;
- учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд, будут осуществлять органы лесного хозяйства субъектов РФ или органы местного самоуправления;
- вводится требование о транспортировке заготовленной древесины исключительно при наличии специального сопроводительного документа;
- вводится обязательное декларирование сделок с древесиной;
- вводится запрет на продажу древесины, которую граждане получили для собственных хозяйственных нужд. Региональное законодательство позволяет получить в среднем до 100 м³ древесины для строительства или ремонта дома. Ежегодно государство выделяет на эти цели около 20 млн м³ леса. Если бы вся эта древесина действительно шла на указанные цели, то проблема ветхого жилья в лесных регионах была бы решена¹;
- устанавливается особый контроль за оборотом ценных пород древесины (дуба, бука и ясеня), для которых вводится требование по маркировке всех бревен;
- устанавливаются основы для создания и работы Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (ЕГАИС). Информационная система обеспечит сбор данных о заготовленной и транспортируемой древесине, учет экспортируемой и поступающей в обработку древесины, анализ этих данных и контроль за их достоверностью. Информационную систему планируют вводить поэтапно, в течение двух лет. С 1 февраля 2014 г. функционирует сайт, содержащий сведения о лесозаготовителях, договорах аренды лесных участков, правах постоянного (бессрочного) пользования и лесных декларациях. Сегодня к нему имеют доступ пока только заинтересованные ведомства, занимающиеся декриминализацией лесной отрасли².

Для окончательного внедрения Закона № 415 требуется принятие 17 постановлений Правительства РФ, 6 приказов Минприроды и 5 приказов Рослесхоза. Прогнозируемый экономический эффект за-

¹ Справка Рослесхоза от 27.01.2014.

² *Узбекова А.* Кто не врубился // Российская газета. 2014. 3 февраля.

ключается в сокращении ущерба от нелегального оборота древесины на 10 млрд руб. в год. Вывод круглых лесоматериалов из теневого рынка создаст мультипликативный эффект за счет прозрачного оборота древесины, что существенно увеличит налоговые поступления в бюджет (до 70 млрд руб.).

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 277-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 191.1 «Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины». Следует отметить, что данная норма будет являться специальной по отношению к ст. 175 УК РФ, ответственность по которой наступает даже при отсутствии крупного размера и цели сбыта.

Законом также усиливается ответственность за незаконную рубку леса: максимальный срок лишения свободы по ч. 1 ст. 260 УК РФ составит два года (сейчас год), по ч. 2 – четыре года (3), по ч. 3 – семь лет (6).

В состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.25 КоАП РФ, кроме нарушений правил заготовки древесины, будет введено еще и приобретение, хранение, перевозка или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины при отсутствии признаков преступления; максимальный размер штрафа увеличится в 25 раз – до 500 тыс. руб. Увеличатся также штрафы и по другим статьям КоАП РФ, в частности ст. 8.28 (незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан).

Законопроект о введении ответственности за торговлю незаконной древесиной перекликается с Законом Лейси (США) и Регламентом ЕС 995/2010 по древесине и лесоматериалам (введен в действие 03.03.2013), которые предусматривают значительные штрафы и уголовное наказание за скупку и торговлю продукцией из нелегальной древесины (в том числе заготовленной с нарушением законодательства третьих стран). Одновременно с этим документы обязывают лесоимпортеров разрабатывать и внедрять собственные системы оценки и минимизации риска закупки древесины незаконного происхождения, или использовать схемы добровольной лесной сертификации, в частности, FSC¹.

В марте 2014 г. по инициативе Минприроды России Секретариат Конвенции о международной торговле видами, находящимися под

¹ Шматков Н. Новое законодательство Евросоюза и США поможет бороться с незаконными рубками // Устойчивое лесопользование. 2011. № 3.

угрозой уничтожения (СИТЕС), включил дуб монгольский и ясень маньчжурский в III Приложение Конвенции. Теперь древесина дуба монгольского и ясеня маньчжурского, как и изделия из нее, могут быть экспортированы только после предоставления в Административный орган Конвенции СИТЕС – Росприроднадзор – документального подтверждения легальности ее происхождения. Это дает уполномоченным органам возможность пресечения оборота незаконно заготовленной древесины до момента ее вывоза за пределы РФ. Следует отметить, что неограниченные лесозаготовки древесины дуба и ясеня на территории Дальнего Востока ведут к деградации лесов в ареале обитания амурского тигра. Плоды деревьев являются кормовой базой для птиц, грызунов, кабанов, которые, в свою очередь, являются пищей редких хищников, занесенных в Красную книгу РФ – амурского тигра и дальневосточного леопарда¹.

В целях решения системных проблем рассмотренных отраслей экономики были приняты подпрограммы по развитию рыбохозяйственного и лесопромышленного комплекса Дальнего Востока, которые входят в государственную программу «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на 2014–2025 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 308. Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий госпрограммы составит свыше 346 млрд руб. Ответственный исполнитель – Минвостокразвития России.

Кроме того, с 2008 г. на территории ДФО реализуется План декриминализации основных отраслей экономики Дальнего Востока, утвержденный полномочным представителем Президента РФ и заместителем Генерального прокурора РФ. Его редакция от 15 апреля 2011 г. имеет целью борьбу с преступностью в наиболее криминогенных сферах экономики – биоресурсы, лес, оборот драгметаллов и камней. В рамках данного Плана правоохранными и контролирующими органами во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ проводится мониторинг криминогенной обстановки, осуществляется комплекс профилактических и иных мероприятий, совершенствуется нормативно-правовая база. В ряде регионов выработаны и реализуются комплексные программы по декриминализации рассматриваемых отраслей экономики. Прокуроры этих субъектов проводят координационные совещания руководителей правоохранительных и контролирующих органов, на которых обсуждаются ход и результаты выполнения принятых программ.

¹ Дуб и ясень под защитой Конвенции СИТЕС // <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134030>.

§ 3. Криминальный рынок контрафакта продукции сельскохозяйственного и животноводческого назначения

Контрафакция – (франц. contrefaction – подделка) появилась на заре развития человечества с возникновением товарного, а затем товарно-денежного обмена. Его основой явилось стремление некоторой части людей больше получать и меньше отдавать. Вместе с тем несправедливый товарный обмен не всегда был преднамеренным, а был следствием незнания его сторонами действительной стоимости обмениваемых товаров. Так, русские купцы в обмен на металлические изделия, продукты питания, водку («огненную воду») за бесценок скупали у народов Восточной Сибири и Крайнего Севера дорогие меха (куницы, соболя и др.), европейские мореплаватели обменивали дешевые бусы, зеркальца и другие недорогие товары на натуральный жемчуг народов Африки и др. Отсутствие государственных мер ответственности за обман покупателей влекло применение мер общественного воздействия, а в ряде случаев достаточно жесткого наказания. Так, в Германии булочников, подмешивающих в тесте вредные примеси, сажали в клетку и до трех раз окунали в воду, а также иногда заставляли съедать поддельные продукты или пить некачественные напитки (квас, пиво, вино и др.). Постепенно в передовых странах общественность начинает осознавать необходимость государственного правового регулирования норм и правил, регламентирующих деятельность по предупреждению и наказанию за производство и реализацию фальсифицированных товаров.

Меры наказания, предусматриваемые в разных странах за подделку товаров, устанавливались разные и зависели от степени тяжести наносимого вреда потребителям: от штрафов до ареста, лишения гражданских прав, почетных званий и даже тюремного заключения более шести месяцев. Это были более гуманные меры наказания по сравнению с теми, которые применялись в средние века, когда фальсификаторы предавались смертной казни. Так, в Германии за подделку пива отрубали голову, в России – били кнутом, ссылали на каторгу, а при многократной вине применялась и смертная казнь.

Сенатским Указом Петра I от 18.09.1713 было приказано: «В мясных рядах скотину бить и продавать по-прежнему здоровую, а ежели у кого явиться больная, то такой не бить и не продавать и смотреть крепко, чтобы того мясники не делали».

В Указе 1722 г. предписывалось «несвежее мясо бросать собакам или велеть закапывать в землю в особливых местах, а ежели у кого для продажи явиться какая мертвечина и за то таковых бить кнутом и, вырезав ноздри, ссылат на каторгу на урочные годы». Надзор за

качеством продуктов питания был возложен на полицию, которая должна следить также за ценами продуктов на рынках: «Пристав должен посещать рынки своей части, и буде усмотрит жалобу или дороговизну, то о том, чего сам исправить не может, предлагать управе» (Указ 1756 г.).

В законодательстве, направленном на борьбу с мошенничеством поддельных и опасных для здоровья продуктов питания, упоминались продукты, которые чаще всего подделывались — мясо и хлеб (в 1845 г.), жиры и коровье масло (в 1891 г.), в дальнейшем пчелиный мед, кофе, мука, молоко, пиво, сахарин, чай и др.

В 1890 г. был принят закон, согласно которому виновные подвергались не только за реализацию поддельных продуктов, но и за их хранение. Предусматривался штраф в сумме триста рублей или трехмесячный арест. Надзор за качеством продукции осуществлялся лишь отдельными энтузиастами, проверки проводили изредка и чаще всего когда возникал скандал кем-то из высших персон.

Стараясь избежать наказания, мошенники изощрялись подделывать продукты питания таким образом, чтобы особенно не ухудшались их питательные ценности и не причиняли бы тяжелого вреда для здоровья. Например, молоко частенько разбавляли известкой, разведенной в воде; деликатесную икру вымачивали в пиве, отчего она прибавляла в весе без изменения ее вкуса; для подкрашивания цвета чая использовались добавки в виде солей меди, индиго, берлинской лазури, а улучшения вкусовых качеств в чай подмешивали сушеную траву кипрея, листья тополя, земляники и др. Для продажи такого поддельного чая в магазинах упаковку досыпали песком, а иногда и свинцовыми опилками.

Каждый этап развития страны характеризуется разной степенью внимания государственных органов к проблеме обнаружения и/или предупреждения фальсификации вследствие уменьшения или возрастания ее остроты.

В СССР с введением государственной монополии и контроля за производством и торговлей, а также жестких репрессивных мер (вплоть до расстрела за вредительство) наказания объем, производство контрафактных товаров стал невысоким, поскольку особой выгоды от их производства у руководителей государственных предприятий не было, а привлечение к уголовной ответственности и наказанию было в целом неотвратимым.

С началом перестройки и переходом к рыночной экономике в России положение дел с подделкой товаров резко ухудшилось. Появление кооперативов, индивидуальных предпринимателей, предприятий разных форм собственности, ослабление и частичная ликвидация органов

государственного контроля привели к резкому подъему выпуска и реализации контрафактных товаров. Стали процветать подделки торговых марок и страны происхождения, а также реализация некачественных товаров, выдаваемых за качественные.

Принятие ряда нормативных правовых актов, снимающих ограничения по идентификации товаров и услуг при их реализации, также стало способствовать росту фальсификации товаров¹.

По существу, официально была введена норма о том, что заявитель самостоятельно, в добровольном порядке идентифицирует представляемую на сертификацию продукцию. Высокая стоимость сертификационных услуг стала побуждать мелких и средних производителей покупать «по дешевке» у коррумпированных органов по сертификации поддельные сертификаты, в том числе без лабораторных испытаний образцов и без идентификации.

Одновременно численность органов государственного контроля по проверке обязательных требований, предусмотренных Законом РФ «О стандартизации», была настолько сокращена, что они могли проверить менее 0,0001 процента всех реализуемых товаров.

Все эти причины привели к тому, что к концу XX в. объем контрафактной продукции по отдельным группам товаров достиг 70%.

Несмотря на совершенствование законодательства по осуществлению идентификации, обнаружения и/или предупреждения выпуска и реализации контрафактных товаров и правоприменительной практики по противодействию распространения такой продукции, гармонизации законодательства России с международными требованиями, объемы производимых некачественных и фальсифицированных товаров не уменьшаются, вопросы, связанные с активизацией борьбы с контрафактной продукцией, остаются актуальными.

Производство и распространение контрафактной продукции является серьезной проблемой не только для России, но и проблемой общемирового характера.

Объем мирового рынка контрафактной продукции, по данным Организации экономического сотрудничества и развития, составляет около 650 млрд долл. США. При этом имеется тенденция устойчивого и существенного роста оборота поддельной продукции. К 2015 г. объем мирового рынка контрафактной продукции может достичь 1,5 трлн долл. США.

¹ См., напр.: Закон Российской Федерации от 10.06.1993 № 5154-1 «О стандартизации» (с января 2003 г. утратил силу), Правила сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, утвержденные постановлением Госстандарта от 17.04.1996 № 4 (с июня 2002 г. утратили силу) и др.

По мнению экспертов, больше половины контрафакта реализуется по легальным торговым каналам, в связи с чем около 80 процентов потребителей сталкиваются с товарами, опасными для здоровья¹.

Так, Интерпол совместно с Европолом провели в декабре 2013 – январе 2014 гг. в Европе, Африке и Азии масштабную операцию по выявлению контрафактных продуктов питания. В общей сложности проверкой было охвачено 33 государства. Полицейские в разных странах изъяли 20 т поддельных пряностей и специй, около 45 т молочных продуктов, примерно 80 тыс. шоколадных батончиков и свыше 130 тыс. л фальшивого масла и уксуса².

Страны двадцатки (G20) ежегодно тратят около 20 млрд долл. США для компенсации ущерба, нанесенного контрафактными товарами, налоговые потери составляют около 90 млрд долларов США³.

В России из продуктов питания чаще всего подделываются мясные продукты (колбаса, консервы), молочные (в основном сливочное масло), чай и кофе. Но бесспорное лидерство по контрафакту принадлежит водке и минеральной воде, на долю которых в некоторых регионах приходится до 80 процентов от всего объема данных товаров⁴.

Вред, наносимый производством и распространением контрафактной продукции, причиняет:

- ущерб престижу страны, ухудшение инвестиционного климата;
- ущерб экономике в виде непоступления налоговых и иных платежей в бюджет государства и внебюджетные фонды; подрыв честной конкуренции;
- ущерб здоровью потребителей;
- ущерб владельцам авторских прав;
- ущерб обществу, причиняемый ростом и развитием преступности.

Основным фактором для масштабных фальсификаций в отечественной экономике, в том числе в сельскохозяйственной сфере деятельности, является наличие в ее структуре огромного теневого сектора, который по своим масштабам производства вполне заслуживает названия параллельной экономики. Фактически границы между легальной и теневой экономикой размыты, а зачастую практически не существует вообще. Один и тот же предприниматель часто оказывается как легальным бизнесменом, так и теневином. Одна и та же продукция нередко может реализовываться как легально, так и без соответствующего учета. Одновременно теневики используют

¹ <http://www.rg.ru/2013/01/15/kontrafakt.html>.

² <http://www.km.ru/print/732409>.

³ <http://www.rg.ru/2013/01/15/kontrafakt.html>.

⁴ Там же.

существующую официальную инфраструктуру, имея доступ ко всей необходимой им коммерческой и некоммерческой информации. Результатами деятельности теневой экономики пользуются многие слои общества. Опутавшая всю страну «параллельная экономика» автоматически втягивает в сферу своего влияния те сегменты товарного рынка, которые характеризуются большими объемами розничных продаж за наличные деньги.

Практически беспрепятственная реализация контрафактной пищевой продукции возможна также вследствие неинформированности потребителей о низких потребительских свойствах такой продукции. Это связано также с низким уровнем доходов населения и недостатками работы правоохранительных органов. Негативную роль играет широкое развитие внемагазинных форм торговли и реализация некачественных товаров через новые формы торговли, где отсутствует контроль качества, типа «магазинов на диване» и т.д.

Количество контрафакта в стране подходит к критической отметке. По данным экспертов МВД России, доходы от реализации контрафактных товаров сопоставимы с прибылями наркобизнеса. Российская Федерация занимает «почетное» второе место среди мировых фальсификаторов продукции. На первом месте находится Китай.

Вместе с тем Россия – далеко не единственный крупный центр производства и реализации контрафактной и фальсифицированной продукции. Большие объемы контрафактной пищевой продукции присутствуют на всех крупных национальных рынках, в том числе в развитых западных странах. Криминальные круги, контролирующие данную сферу, давно имеют международную окраску, а их уже доказанная связь с международным терроризмом заставляет относиться к рассматриваемому явлению как к глобальной проблеме, требующей всеобщего сотрудничества для ее решения.

К сожалению, система надлежашего регулятора, обеспечивающего выявление фальсифицированных и некачественных продуктов в России, в настоящее время еще не создана.

Контроль качества пищевой продукции настолько несовершенен, что техрегламенты и ограничения на практике не только не соблюдаются, но и не контролируются. После отмены ГОСТов должны были появиться до 300 техрегламентов, но реально их не более 30, а остальная продукция производится по техническим условиям, которые устанавливают сами производители.

Отечественные лаборатории в России фактически обеспечивают только микробиологическую и радиационную безопасность продукции. Так, в российских лабораториях продукты проверяют лишь на наличие четырех пестицидов, а остальные 450, которые при превышении кон-

центрации оказывают негативное влияние на здоровье и запрещены к применению, не выявляются.

Из 35–40 антибиотиков, применяющихся в сельском хозяйстве, продукты проверяются на 4–5 антибиотиков. В Америке контролируется 3 тысячи пищевых добавок, в России из разрешенных 476 добавок (консервантов, красителей, ароматизаторов, стабилизаторов) отсутствует контроль ни за одной. Вместе с тем, по утверждению экспертов, человек в год употребляет от 2,5 до 9 кг вредных веществ, не относящихся к продуктам питания¹.

Гербециды, диоксины и вредные пищевые добавки имеют крайне высокий токсический потенциал, поскольку, попав в организм человека, они могут вызывать тяжелейшие поражения иммунной системы, гормональные нарушения и раковые заболевания.

Так, добавление в Китае в молоко меламина, повышающего концентрацию белка, привело к отравлению десятков тысяч человек, при этом число детей, пострадавших от употребления молочной продукции с содержанием этого химиката, превысило 53 тысячи. Шестеро детей погибли².

В условиях Таможенного союза (далее – ТС) и Всемирной торговой организации (далее – ВТО), когда границы России открыты для импорта, только создание адекватного законодательства и надлежащей системы контроля безопасности пищевой продукции сможет защитить население от недоброкачественных и контрафактно опасных продуктов питания.

Обеспечение населения безопасными пищевыми продуктами является глобальной проблемой человечества, что связано с устойчивой динамикой роста численности населения в мире (за последние 20 лет население планеты увеличилось более чем на 1,4 млрд человек и в 2013 г. приблизилось к 7,2 млрд)³, а также с кризисом производства продовольствия.

Кризисные явления в мировой продовольственной системе во многом обусловлены сокращением площадей, пригодных для выращивания сельскохозяйственных культур. Ежегодно из-за ухудшения окружающей среды выбывает из оборота от 5 до 10 млн га земли и еще 19,5 млн га в результате развития промышленности и рынка недвижимости⁴.

¹ <http://www.apiworld.ru/na-zlobu-dnya/kontrol-kachestva-prodovost>.

² Лисовский С. Ф. «Проблемы обеспечения пищевой безопасности страны» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные проблемы обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации». М., 2012 № 8 (451).

³ <http://www.riss.ru/news/rissmail>.

⁴ <http://www.riss.ru/news/rissmail>.

В России в агропромышленном комплексе разрушены его материально-техническая база, социальная инфраструктура села. Из сельхозоборота выведено 36 млн га сельхозугодий (или 1/6 часть), в том числе почти 2 млн га мелиоративных земель. До уровня конца 1940-х – начала 1950-х гг. сократилось поголовье скота, 88% предприятий убыточны, кредитная задолженность сельского хозяйства в 1,6 раза превышает всю выручку от реализации продукции. Производство в сельхозпредприятиях уменьшилось почти на две трети, а в целом по сельскому хозяйству – на 43%¹.

Способствуют кризисным явлениям в продовольственной сфере также общеполитические, общеэкономические и другие факторы. Таким образом, в современных условиях обеспечение продовольственной безопасности имеет первоочередное государственное значение.

В сфере обеспечения продовольственной безопасности продукции сельскохозяйственного назначения выявляются многочисленные нарушения, о чем свидетельствуют материалы проверок, проводимых таможенными органами, прокурорами, Россельхознадзором и другими контролирующими органами.

На практике выделяются четыре вида контрафактной продукции:

- 1) оригинальные товары, ввезенные компанией, не имеющей право на них;
- 2) продукция, выпущенная с нарушением соответствующих правил;
- 3) подделка известных брендов;
- 4) фальсификат, не соответствующий технологическим требованиям производства и требованиям, заявленным на упаковке.

С учетом технологии производства и реализации контрафактной продукции ее можно разделить на две группы.

Первую группу составляют двойники – подражатели, изделия которых имеет максимальное сходство с оригинальной продукцией, но выпускаются без необходимых документов. При копировании двойника изготовители пытаются представить его как подлинный товар. Выпуском такой продукции наносится значительный экономический и социальный вред и для обманутого покупателя и для имиджа производителя, выпускающего качественную продукцию.

Так, согласно исследованиям Управления Роспотребнадзора Уральского федерального округа, 73,7% проб колбасных изделий, взятых в магазинах Среднего Урала, содержат неразрешенные добавки в виде сои, крахмала и каррагинана (гель-загустителя), что свидетельствует о подделке колбас. При этом мясной некондиционный товар выпускается далеко не в подвальных условиях – на этикетках значатся бренды круп-

¹ www.portalus.ru/modules/ruseconomics/print.php?... id.

ных мясоперерабатывающих предприятий как Уральского региона, так и всей России.

Не указанные в маркировке колбасных изделий добавки служат главным образом для физического замещения объемов полноценного мяса, снижая их питательную ценность. В подавляющем большинстве эти колбасы позиционируются как изготовленные по ГОСТу¹.

Следует отметить, что в настоящее время технологии пищевого производства с применением различного уровня заменителей достигли такого уровня, что в колбасных изделиях может присутствовать всего 3–4% мяса.

Другим традиционно подвергаемым подделкам продукт является сливочное масло. Доля его фальсификата на рынке достигает 65,6%. В подавляющем большинстве молочный жир в таком масле заменяется разного рода растительными жирами немолочного происхождения².

Производство наибольшего количества поддельной молочной и мясной продукции связано с тем, что в их огромной массе проще скрыть фальсификат, а также в возможности получения максимальной прибыли в силу большей востребованности этих продуктов на рынке.

Фальсификат является наиболее опасной продукцией. Фальсифицированная продукция нередко производится в подпольных цехах, в заброшенной технической недвижимости, арендованной официально под другие нужды, подвалах, гаражах и т.п., где работают в основном мигранты, часто без соблюдения санитарных норм, выполнения технологических регламентов и производственных правил. Практически вся эта продукция несет угрозу здоровья потребителям, а изготовителям приносит максимальную прибыль. Выгода от продажи фальсификата сравнима с доходами от продажи наркотиков и оружия.

Например, в Подмоскowie сотрудниками ГУ МВД России по Московской области был закрыт подпольный цех по производству контрафактной молочной продукции. Как было установлено, расфасовка «масла сливочного» под марками известных производителей, таких как «Поморочка», «Вологодское заречье», «Брест-Литовское» и других, производилась в антисанитарных условиях. При производстве данной продукции использовался заменитель молочного жира в виде пальмового масла, поставляемого компанией «ЭФКО», являющейся крупнейшим импортером низкосортного пальмового масла. Это масло транспортируется из порта Тамань в железнодорожных цистернах из-под бензина, мазута и других нефтепродуктов. Данные факты были подтверждены заключениями Московской межрегиональной и Южной транспортных

¹ <http://agroobzor.ru/news/a-14901.html>.

² Там же.

прокуратур, а также судебными решениями по отказу в удовлетворении исковых требований компании «ЭФКО» к активистам общественных и экологических движений Тамани о защите деловой репутации¹.

В феврале 2014 г. полицейскими и прокурорами Волжского района в поселке Юбилейный был выявлен подпольный цех, в котором готовили мясные изделия. Производство продуктов было организовано в антисанитарном состоянии, специи хранились в грязных стаканах, мясо резали на старых разделочных досках, у сотрудников не было медицинских книжек. Отсутствовал контроль качества выпускаемой продукции, у предпринимателей отсутствовали документы на разрешение такого вида деятельности. Как выяснилось правоохранителями, мясо поставлялось на большинство крупнейших продуктовых рынков г. Кемерово. Было изъято больше двух тонн готовой продукции².

Контрафактная и фальсифицированная пищевая продукция в большинстве своем является продукцией некачественной и опасной для здоровья.

К технологической фальсификации продуктов питания также следует отнести неправомерное использование при производстве пищевых продуктов генетически модифицированных организмов (ГМО)³.

На российском рынке ГМО-продукция появилась еще в 1990 г. По экспертным оценкам, их количество за последние три года практически выросло в сто раз⁴. При этом со вступлением России в ВТО объемы поступления в Россию таких зарубежных пищевых продуктов стали увеличиваться. Поэтому об этой новой технологии производства пищевой продукции следует остановиться подробнее.

Впервые ГМО появились в 1983 г. в процессе разработки биологического оружия в США, где было выращено первое в мире генетически модифицированное (ГМ) растение. Всего через десять лет на мировом продовольственном рынке появилась первая партия ГМ-продукции.

Основные экспортеры ГМО-продукции — Соединенные Штаты Америки, Бразилия, Аргентина, на долю которых приходится 96% из всех посевных площадей ГМ-культур. Мировыми производителями ГМ-культур являются компании: «Монсанто» (США), «Дюпон» (США), БАСФ (ФРГ), «Сингента Сидс» (С.А.) (Франция) и др. Новые ГМ-культуры также продолжают разрабатываться в основном в США

¹ См.: <http://www.antiefko.ru/news/1/29/produktsiya-kompanii-efko-ispolzovalas-v-podpolnom-tsehu-po-proizvodstvu-kontrafakt>.

² saratov.kp.ru

³ Организм, генотип которого был искусственно изменен при помощи методов генной инженерии.

⁴ <http://newimperia.ru/magazine/article/gmo-v-rossii-yadovitaya-eda/>

и главным образом теми же компаниями, которые специализировались в годы холодной войны на производстве биологического оружия по заказу Пентагона. Например, «Монсанта» даже долгое время совмещало эти два направления деятельности и лишь недавно полностью перешло на производство ГМО¹. Посевы ГМ-культур в настоящее время в мире превысили 170 млн гектаров².

Мир разделился на два лагеря – сторонников и противников ГМО, однако все последствия их внедрения не могут в настоящее время предугадать ни те, ни другие. Так, сторонники ГМО утверждают о пользе создания ГМ-культур, полагая, что растения приобретают ряд полезных свойств: устойчивость к вредителям, морозостойкость, высокая урожайность, калорийность и т.п. Вместе с тем противники ГМО считают, что последствия выпуска ГМО в природные популяции, где они смогут неконтрольно размножаться, трудно предсказуемы.

Экспертами выделяется ряд причин, ставящих под сомнение оправданность создания и использования в пищевой продукции ГМО:

– *опасность и несовершенство технологий их создания* – для получения ГМ-культур чужеродный ген вслепую вставляется в цепочку ДНК хозяина с помощью бактерии или насекомого-переносчика и представляется невозможным конкретно определить, в какой участок хромосомы попадает встраиваемый ген. Кроме того, помимо целевых генов в геном встраивается и технологический мусор в виде частиц бактерии;

– *приобретение ГМ-организмами не только желаемые их создателями признаки, но и свойства опасные и непредсказуемые*, что обусловливается тем, что геном высших растений и животных содержит тысячи генов, взаимодействующих со многими сотнями других генов и встроенный чужеродный ген в процессе работы привносит не только один признак или свойство, желательные для биоинженера, но и своим присутствием изменяет много других признаков и свойств организма, спектр изменений которых определить невозможно. Продукты «работы чужака» в иной для него генетической среде оказываются неизвестными для внутриклеточных систем, что может повлечь возникновение мутагенных, токсических и канцерогенных вещества;

– *возникновение новых опасных свойств у вирусов и бактерий, неблагоприятное воздействие на здоровье человека*. Вероятна возможность возникновения более агрессивных и менее видоспецифичных вирусов (например, вирусы растений могут стать опасными для животных), а также распространения разных форм аллергии.

¹ <http://sibirsk.info/doc/vazhno/prichinu-bolezni-ishhi.html>.

² <http://www.lgz.ru/artikle-11-6454-19-03-2014 /stanet-li-rossia-zonoy-svobodnoy-ot-gmo/>

В последние несколько десятилетий во всем мире наблюдается рост аллергических заболеваний. По данным ВОЗ, каждый пятый ребенок рождается уже с аллергией¹. В частности, подозревается, что детские молочные смеси, в которые входит ГМ-соя, в большей степени, чем раньше стали вызывать аллергию у детей. Встроенный ген способен перейти из ГМ-продукта в микрофлору кишечника, в результате чего она может стать нечувствительной к антибиотикам. Следствием этого является распространение новых штаммов болезнетворных болезней.

Сторонниками ГМО утверждается, что чужеродные вставки полностью разрушаются в желудочно-кишечном тракте человека и животных. Между тем, по мнению российских генетиков, «...ДНК переваривается не до конца и отдельные молекулы могут попасть из кишечника в клетку и в ядро, а затем интегрироваться в хромосому». Такие транспортные вставки выявлялись в слюне и микрофлоре кишечника человека, употребляющего ГМО. При проведении исследований группой британских генетиков также выяснилось, что ДНК из клеток генетически модифицированной пищи заимствуются бактериями микрофлоры кишечника людей²;

— *сокращение биоразнообразия*. Распространение быстрорастущих ГМ-организмов приводит к сокращению видового разнообразия животных, растений, грибов и микроорганизмов и вытеснению обычных видов (деревьев, рыб и пр.) из естественных экосистем.

Так, например, за последние 80 лет в США исчезло 97% всего разнообразия овощей. Из 7000 яблок осталось 900, выращивается только 330 разновидностей груш, тогда как раньше их было 2600. В Индии, где 50 лет назад было около 30 тыс. сортов риса, в настоящее время 75% рисовой культуры представлено только 10 сортами. Во всем мире уже исчезло 33% пород крупного рогатого скота³;

— *причинение ГМО вреда окружающей среде*. ГМ-культуры и связанные с ними гербициды вредят насекомым, птицам, земноводным, морским обитателям и организмам, живущим под землей, которые страдают от разнообразных болезней, утрачивают детородные функции и умирают преждевременно. Например, ГМ-культуры вытеснили бабочек монархов, численность которых упала в США на 50%. На американском и европейском континентах исчезают целые пчелиные семьи. Во многих регионах США эта проблема охватила почти 90% пчелиных семей. В Германии, Австрии, Испании, Польше и Швейцарии также фиксируются случаи исчезновения пчелиных семей.

¹ <http://happy-womens.com/kak-izbavitsya-ot-allergii.html>.

² <http://www.statusmail77.ru/temy-o-zdorove/2014-02-24/prichiny-na>.

³ <http://afonin-59-bio.narod.ru/gensecurity/baranoff-biosecurity.pdf>.

Самая вероятная причина такого поведения насекомых — питание пыльцой и нектаром ГМ-растений. Когда пчела заболевает, она улетает, чтобы не заразить весь улей. Пчелы и другие опыляющие насекомые задействованы в размножении большинства растений в мире. Не будет насекомых — планета Земля быстро превратится в пустыню. «Через четыре года после смерти последней пчелы люди тоже погибнут», — предостерегал в свое время даже А. Эйнштейн¹;

— *истощение и нарушение естественного плодородия почв*. В результате подавления токсинами ГМ-растений жизнедеятельности беспозвоночных, почвенной микрофлоры и микрофауны происходит нарушение естественного плодородия, появляются новые вредители, суперсорняки, перекрестное опыление ГМ-культур и обычных растений, что вызывает необратимые изменения их гена — генетическое загрязнение.

Так, например, у крыс, которых кормили ГМ-картофелем, произошло стойкое нарушение иммунной системы, возникли аномалии в строении желудочно-кишечного тракта и головного мозга; божьи коровки, которые питались тлями, жившими на ГМ-картофеле, становились бесплодными; в Индии устойчивость к гербицидам ГМ-рапса передалась к дикой горчице, которая в результате стала сорняком рапса; в Канаде возбуждены судебные дела по возмещению убытков от засорения генетически чистого рапса семенами трансгенных сортов (корпорация «Монсанто» утверждала, что при получении разрешения на посев ГМ-рапса, он не может опылять другие сорта)² и др.

В Европейском союзе был опубликован доклад (Who Benefits from GM crops? An analysis of the global performance modified (GM) crops 1996–2006), в котором было отмечено, что трансгенные культуры за десять лет не принесли никаких выгод: они не увеличили прибыли фермеров в большинстве стран мира, не улучшили потребительские качества продуктов и не спасли никого от голода. Одновременно применение ГМ-культур увеличило объем применения гербицидов и пестицидов и не сократило их использование³;

— *отсутствие надежных методов определения последствий распространения ГМО и их продуктов для природы и человека*. Негативные последствия ГМО могут проявляться в том числе в череде поколений. При этом существующие методы определения биобезопасности — генетической, экологической, тератологической (исследований о причинах уродливости растений), пищевой и др., а также возможного ущерба,

¹ http://vitrenko-sev.at.ua/news/kak_travjat_naselenie_eshhho_raz_o_gmo/2013-03-29-2020.

² <http://gorod.tomsk.ru/index-1209994159.php>.

³ http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2013/Pravo/9_135679.doc.htm.

связанного с ГМО,— недостаточны для оценки распространения ГМО и их продуктов.

Опыт США, Канады, Мексики, Аргентины и некоторых стран ЕС показал, что при бесконтрольном коммерческом использовании ГМО в сельском хозяйстве отделение семян обычных растений от трансгенных становится технически невозможным. Также происходит переопыление между трансгенными и нетрансгенными растениями на полях, превращая обычные растения в трансгенные, что приводит к полному исчезновению нетрансгенных сортов многих ключевых сельскохозяйственных культур. Кроме того, поскольку в соответствии с действующим патентным правом ГМ-сорта являются собственностью транснациональных корпораций, из-за невозможности использования сельхозпроизводителем части выращенного им урожая в качестве семенного фонда на будущий сезон в связи с тем, что ГМ-растения не дают жизнеспособных семян, возникает прямая угроза продовольственной безопасности России. По существу у транснациональных компаний (ТНК) — производителей ГМ-семян появляется реальная возможность контролировать мировое производство продуктов питания, получая при этом одновременно лицензионные отчисления за семена, являющиеся авторской собственностью.

Следует отметить, что в мире отсутствует практика и технологии возврата от выращивания ГМ-культур к выращиванию растений с нормальной селекцией. Ежегодно в Россию ввозится до 500 т ГМ-ингредиентов из США, Аргентины, Бразилии, Китая. Площадь посевов ГМ-культур в стране, несмотря на запрет их выращивания, достигло 400 тыс. га, около половины из которых занимают посевы ГМ-кукурузы, а также ГМ-сои, рапса, подсолнечника, сахарной свеклы и картофеля.

По данным Общенациональной ассоциации генетической безопасности (далее — Ассоциация), на российском рынке питания около 30–40% продуктов питания содержат ГМО¹, которые встречаются в хлебо-булочных изделиях, в мясных, молочных продуктах, а также в детском питании, особенно для самых маленьких². За последние 3 года Ассоциация обнаружила ГМО в продуктах таких известных компаний, как Coca-cola, Nestle, «Микоян», «Компомос» и др.

¹ <http://www.zavuch.info/.../2012/4/4/docx>.

² Техническим регламентом ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», принятым Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 67, с 1 мая 2014 г. запрещено при производстве пищевой продукции для детского питания на молочной основе использовать молокосвертывающие ферментные препараты для производства продуктов переработки молока и заквасок для производства переработки молока, полученных с использованием генно-модифицированных организмов» (п. 42).

В настоящее время в России официально разрешено к использованию для производства продуктов питания 18 линий ГМО (три сорта сои, шесть – кукурузы, четыре – картофеля, по одному сахарной свеклы и риса, а также пять видов генетически ГМ-микроорганизмов).

Вместе с тем в мире производится и используется уже более 100 линий генно-модифицированных объектов. С учетом прозрачности границ России для ввоза ГМ-продуктов все они свободно попадают на наш рынок и используются при производстве продуктов питания.

До ноября 2007 г. по российскому законодательству предписывалось маркировать продукцию независимо от количественного содержания ГМ-культуры. Согласно решениям Комиссии ТС Евразийского экономического сообщества (ЕврАсЭс), в настоящее время действует норма, позволяющая не признавать пищевую продукцию, содержащую ГМО, если она содержит 0,9 процентов и менее ГМО, является случайной или технически неустраняемой примесью.

Вместе с тем необходимо отметить, что технологии расчета, действующие в настоящее время, не позволяют точно просчитывать долю ГМО в продуктах. Кроме того, даже при таких низких нормах наличия ГМ-культуры маркировкой «содержит ГМО» снабжается лишь незначительная часть трансгенной продукции, а в ряде случаев не снабжается такой маркировкой совсем. По данным Роспотребнадзора, в России не маркируется до 80–90% продукции, содержащей ГМО¹.

Например, в Новороссийском порту таможенники задержали крупную партию товаров: в 113 контейнерах, пришедших из Таиланда и Вьетнама, находились немаркированный геномодифицированный крахмал и зараженный мертвыми организмами рис, опасный для здоровья и жизни людей. По данному факту контрабандного перемещения товаров, ввозимых в адрес крупной фирмы, были возбуждены уголовные дела².

Прокурорами выявлены факты ввоза в Россию трансгенных семян. Так, в нарушение требований ст. 33 Федерального закона от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» в Краснодарский край, Воронежскую, Московскую, Ростовскую и Ульяновскую области в 2012–2013 гг. из США и Канады ввезены семена кукурузы, ячменя, люцерны, мятлика лугового и других растений, генетическая программа которых изменена с использованием генов корралов, мух дрозофил, штамма токсичных бактерий эндофитов. Засевание полей и пастбищ этими семенами приведет к мутации сельскохозяйственных культур на смежных терри-

¹ <http://yutu.customs.ru/index.php?view=artikle&catid=4:news&id=19>.

² <http://www.rosbalt.ru/moscow/2014/03/10/1241929.html>.

ториях, что повлечет необратимые процессы в отечественном семеноводстве.

В железнодорожном пункте пропуска «Посинь», расположенном на российско-латвийском участке государственной границы, специалисты Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям запретили движение 10 железнодорожных вагонов, перемещавших соевый шрот из Аргентины. В вагонах следовали более 500 тонн продукции в сопровождении ветеринарных сертификатов, несоответствующих образцу ветеринарного сертификата на экспортируемые в ТС корма для животных растительного происхождения с отсутствием информации о стране-происхождения продукции, дате выработки, содержании ГМО-компонентов (зарегистрированных и незарегистрированных линий) и др. Ввоз товара на таможенную территорию ТС был запрещен.

В настоящее время определение количественного содержания ГМ-ингредиентов в ввозимых продуктах питания контролируется выборочно либо не контролируется совсем. Этому, в частности, способствует отсутствие у контролирующих органов эталонных образцов ГМ-ДНК, необходимых для определения вида ГМО.

В мире действует так называемая референтная система измерений, которая включает референтные материалы (в России – государственные стандартные образцы (ГСО) – эталоны высшей точности), референтные методы (позволяющие определить содержание исследуемого вещества с высшей точностью) и референтные лаборатории (подтверждающие свою компетентность участием в международных сличительных исследованиях высшей точности).

В диагностике ГМО Россия, не имея своих ГСО-образцов, полагается на референтные материалы зарубежного производства, под которые подстраивает свои стандартные образцы. Вместе с тем, как показали проведенные исследования, использование подобных конструкций приводило к систематическим погрешностям в измерениях, а в ряде случаев не позволило выполнить диагностику с требуемой точностью.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2013 № 839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы» (далее – Постановление № 839), направленном на введении с 1 июля 2014 г. правил государственной регистрации ГМО организмов, в России дан зеленый свет обороту продукции, изготовляемой с использованием ГМО-компонентов.

Вместе с тем введение государственной регистрации ГМО-организмов риски непредсказуемого внедрения ГМО в пищевую продукцию для страны не снимает.

Следует отметить, что реализация Постановления № 839 для аграрного экспорта страны является очень опасной еще и потому, что некоторые страны, являющиеся импортерами российской сельскохозяйственной продукции, крайне отрицательно относятся к ГМО. Появление легальных посевов ГМ-культур в России может подорвать репутацию российской продукции, известной аграрному миру как свободной от ГМО.

Ряд государств через различные технические требования не допускают на свой рынок трансгенную продукцию и строго следят за импортом продуктов питания. В настоящее время известно более 1300 зон в 35 странах мира, которые организовали зоны, свободные от ГМО (Австрия, Греция, Швейцария и др.). В России распространение такой продукции запрещено лишь в 14 регионах (г. Москва, Белгородская область и др.).

Пример защиты национальной безопасности в сфере продуктов питания демонстрирует Турция, где с 2010 г. действует закон о биологической безопасности, запрещающий импорт, торговлю и использование ГМ-культур. Турецкое государство контролирует любые исследования и разработки в области ГМО. При транспортировке ГМ-продуктов через территорию Турции предусматривается процедура обязательного получения разрешения Министерства сельского хозяйства.

Производители, нарушающие запрет и выпуск на турецкий рынок продукты, содержащие ГМО, подлежат тюремному заключению сроком от пяти до десяти лет. Так, например, на пятилетний срок был осужден один из руководителей турецкой зерновой компании за попытку ввоза ГМ-риса. В 2011 г. к дипломатическому скандалу привела обнаруженная турецкой таможней попытка ввоза с территории Украины ГМ-кукурузы¹.

Учитывая это, трудно согласиться с утверждениями некоторых экспертов о невозможности запрета ГМО в связи с взятыми Россией международными обязательствами. В ряде европейских стран подобные запреты действуют, но это не мешает им сотрудничать с ВТО и осуществлять в своих интересах регулирование этих вопросов.

Принимая во внимание, что в настоящее время не сформирована стратегия безопасного выращивания ГМ-культур и использования ГМ-продуктов, отсутствует концепция фитосанитарного и экологиче-

¹ http://www.foodcost.ru/services/news_artikle/news/detail.php?ELEMENT_ID=254274.

ского мониторинга посевов ГМ-культур и хранящийся продукции, не разработана методика тестирования ГМ-культур на безопасность, не действуют требования об обязательной маркировке ГМ-культур, продуктов и кормов, содержащих соответствующие компоненты, недостаточно урегулированы вопросы рынка зерна и кормов в отношении распространения ГМО, Россия в части оборота на ее территории пищевой продукции с компонентами ГМО является крайне уязвимой.

Кроме технологической фальсификации при реализации контрафактных продуктов питания, в торговле существуют несколько видов предпродажной фальсификации продукции, к которым относятся такие виды, как:

– *ассортиментная* – полная замена другим сортом, видом, наименованием с сохранением нескольких признаков и внешнего сходства, замена качественного продукта низкопроцентным, имеющим похожие свойства, подмена натурального продукта имитатором. Так, «Вологодское масло» может подменяться другими сортами с добавлением ароматизаторов и добавок, напоминающими вкус и цвет этого масла;

– *качественная* – добавление воды, различных пищевых добавок, более дешевых компонентов, замена натурального продукта имитатором. Например, по данным Национального союза производителей молока, от 10 до 30% российского рынка молочной продукции (в зависимости от региона) является фальсификатом, а по некоторым видом продукции в низком ценовом сегменте уровень некондиции может достигать 90%. Самым популярным для замены молока является пальмовое масло, импорт которого в Россию с каждым годом увеличивается, что может свидетельствовать также о повышении объемов фальсификации;

– *стоимостная* – реализация низкокачественного товара по цене высококачественного;

– *количественная* – неправильное измерение товара (в граммах, килограммах);

– *информационная* – предоставление искаженных данных о продукте: его наименовании, стране-производителе, фирме-изготовителе, составе, срок хранения, т.е. предоставляется неполная, искаженная информация о товаре или ее не предоставляется вообще.

Например, контрабандисты из Вьетнама пытались ввезти в Россию 22 т куриных продуктов, просроченных на 46 лет! Мясной контрафакт был задержан полицией, поэтому желудки, ножки, шеи, срок хранения которых истек почти полвека назад в 1967 г., на российский рынок не проникли¹.

¹ <http://www.retail.ru/articles/77483/Retail.ru>.

Основными источниками поставок контрафактных товаров сомнительного происхождения считаются азиатские страны (Китай, Гонконг и др.), а также Польша, Украина, Молдова и др.

Вместе с тем обращает на себя внимание тенденция по перемещению потоков контрафакта на локальный уровень: если раньше подделки преимущественно были иностранного производства, то теперь стала расти доля поддельной продукции внутреннего российского производства.

Современный производитель контрафакта зачастую обеспечивается производственными мощностями на уровне, сопоставимом с производствами правообладателей. При этом производители начинают использовать более изощренные методы сокрытия подделки: растет качество упаковки, в производстве используются передовые технологии. Качественную подделку порой бывает крайне сложно отличить от оригинала без специальных знаний и аппаратуры, в связи с чем высокая цена на товары еще не гарантирует потребителю приобретение оригинальной и продукции.

Больше половины контрафакта различных видов продукции идет по легальным торговым каналам, и контрафакция приобретает индустриальный характер. Объем контрафакта в отдельных отраслях сравним с объемом легального производства, а зачастую превышает его. Жертвами теневой индустрии становятся как крупные производители, так и представители малого и среднего бизнеса, а российский бюджет ежегодно недополучает миллиарды потенциальных денежных поступлений.

В последние годы приобретение поддельной продукции принимает массовый характер, приводит к увеличению объемов рынка контрафактной пищевой продукции. Кроме того, современные технологии производства, уменьшающие затраты и время на производство незаконной продукции, не только усилили позиции недобросовестных производителей, но и вовлекли в эту деятельность производителей оригинальной продукции, что имеет негативные последствия для экономики страны.

Нарушения в сфере обеспечения безопасности сельскохозяйственной продукции также различаются и группируются по видам нарушений, выявляемых Федеральной таможенной службой Российской Федерации (ФТС России), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав и благополучия человека (Роспотребнадзор).

ФТС России играет существенную роль в борьбе и пресечении ввоза на территорию РФ фальсифицированной и контрафактной продукции, способствуя защите интересов товаропроизводителей и прав потребителей на приобретение качественной и безопасной продукции.

Нарушения, выявляемые таможенными органами, в основном связаны с отсутствием разрешительных документов, правильности их

оформления и легитимности. Так, в 2013 г. на российско-польской границе таможенниками было задержано почти шесть тонн незадекларированной мясомолочной продукции из Польши (сосиски, мясной фарш, сметану, творог и др.), которую пытались провезти физические лица с целью перепродажи ее по более высоким ценам. Стоимость мясной продукции в Польше практически вдвое ниже, чем в российской Калининградской области.

Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных¹.

Нарушения законодательства ТС в области ветеринарии выявлялись при поставке продукции из Австралии, Австрии, Бельгии, Бразилии, Венгрии, Германии, Голландии, Греции, Италии, Китая, Норвегии, Новой Зеландии, Молдавии, Эстонии, США и других стран.

Основными нарушениями ветеринарии при ввозе продукции на территорию ТС являются:

- несоответствие наименования продукции, заявленной в сопроводительных документах и на маркировочных этикетках, фактически поставленной;
- поступление подконтрольных товаров без оригиналов ветеринарных сертификатов, в сопровождении их копий;
- поступление товаров в транспортных средствах в неудовлетворительном санитарном состоянии;
- поступление товаров с маркировочными этикетками без указания дат выработки и сроков годности продукции;
- поступление подконтрольных товаров с предприятий, отсутствующих в Реестре организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение подконтрольных товаров, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза;
- поступление подконтрольных товаров без оригиналов ветеринарных сертификатов, в сопровождении их копий;
- поступление подконтрольных товаров с предприятий, не заявленных в сопровождавших грузы ветеринарных сертификатах и не

¹ <http://kgd.ru/news/item/33067-v-ynvare-kalininggradskie-tamozhenni>.

- имеющих право поставок товаров на таможенную территорию Таможенного союза;
- нарушение условий хранения и транспортировки подконтрольных ветеринарному надзору товаров, заявленных на маркировочных этикетках и в сопровождавших грузы ветеринарных сертификатах;
 - поступление подконтрольных товаров с датами выработки, не заявленными в сопровождавших грузы ветеринарных сертификатах и др.

Так, например, инспекторами Управления Россельхознадзора по Новосибирской области при проведении ветеринарного контроля мяса птицы импортного и отечественного производства, поступившего из г. Москвы по железной дороге, выявлено, что у части партии – более одной тонны куриных крыльев производства России. На маркировочной этикетке был указан производитель, не соответствующий производителю, указанному в ветеринарном свидетельстве. В соответствии с требованиями ветеринарного законодательства продукция направлена на изолированное хранение до предоставления оригинала ветеринарного свидетельства.

Аналогичное решение принято этими же инспекторами в отношении 58 т мяса птицы, поступившего в г. Новосибирск по железной дороге из г. Санкт-Петербурга. В ветеринарном свидетельстве указывалось, что страной происхождения является Бразилия. Однако в ходе проведения ветеринарного контроля установлено, что на маркировочной этикетке груза указана страна происхождения США¹.

Проведенные Приморской межобластной ветеринарной лабораторией Россельхознадзора исследования 25,4 т мяса птицы, поступившего в порт г. Владивостока из США, показали, что это мясо имеет четырехкратное превышение бактериальной обсемененности, что свидетельствует о нарушении санитарных правил и технологического режима изготовления, а также сроков и температурных режимов хранения, транспортирования и реализации пищевых продуктов. Управлением были приняты меры к исключению опасного в ветеринарно-санитарном обороте груза в свободном обороте, представляющем опасность для здоровья человека².

Попытку незаконного вывоза партии сельскохозяйственных животных в Казахстан пресекли инспекторы Управления Россельхознадзора по Новосибирской области. Факт нарушения требований ветеринарного законодательства при перевозке животных был выявлен в ходе

¹ <http://sibreporter.info/sitepage=News&action=showItem&newsid=320>.

² <http://fsvps.ru/fsvps/print/news/9175.html>.

совместных с сотрудниками ГИБДД мероприятий на трассе «Новосибирск – Павлодар». В грузовых автомобилях, следовавших из Хакасии, пытались незаконно вывезти в Казахстан 56 лошадей. Перевозка животных осуществлялась без ветеринарных сопроводительных документов, предусмотренных ветеринарно-санитарными требованиями Таможенного союза. Владельцу груза выдано предписание о возврате животных по месту вывоза для последующего карантинирования под контролем ветеринарной службы Хакасии. Нарушитель привлечен к административной ответственности в виде штрафа¹.

При осуществлении Россельхознадзором проверок выявляются случаи, связанные с прямым обманом. Так, данной службой проведено задержание в морском порту Санкт-Петербурга 400 контейнеров якобы с говядиной, прибывших со всеми ветеринарными сопроводительными документами. Однако в контейнерах находилось не мясо крупного рогатого скота, а буйволытина, которая выращивается не в европейской стране, откуда поступил груз, а в тропической Африке или на полуострове Индостан, откуда импорт такой продукции по соображениям безопасности строжайше запрещен².

Любая сельскохозяйственная деятельность может привести к снижению плодородия почв, их деградации и, как следствие, потере плодородного слоя земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому очень важна деятельность Россельхознадзора, направленная на контроль за сохранением плодородия почв, своевременным выявлением загрязнения земель опасными химическими веществами, патогенами и экпатогенами, на своевременное выявление и пресечение негативного воздействия хозяйственной деятельности граждан (организаций) на землю.

Так, по результатам исследований Россельхознадзора совместно с подведомственными федеральными государственными бюджетными учреждениями за 2013 г. почвенных образцов на агрохимические показатели и химико-токсикологические показатели было выявлено снижение плодородия почв на площади 40 тыс. га из-за загрязнения ее опасными химическими веществами. Наибольшее количество случаев загрязнения выявлено солями тяжелых металлов – 1457 случаев, по микробиологическим показателям – 967 случаев и превышение предельно допустимой концентрации нитратного азота – 983 случая.

¹ <http://svetich.info/news/sibirskii-fo>.

² *Лисовский С. Ф.* Проблемы обеспечения пищевой безопасности страны // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные проблемы обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации». М., 2012. № 8 (451).

Лица, виновные в загрязнении земель, а также допустившие снижение плодородия земель сельхозназначения, были привлечены к административной ответственности в виде штрафов. Также были выданы предписания об устранении фактов нарушений в рекультивации земель¹.

Проведенные в мае 2014 г. Федеральным государственным бюджетным учреждением «Приморская межобластная ветеринарная лаборатория» Россельхознадзора лабораторные исследования почвенных образцов, отобранных в теплицах, расположенных в окрестностях с. Покровка Октябрьского района, показали содержание пестицидов: квинтозен, тецназен, пириметанил и флусилазол, не зарегистрированных в списке пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации. Кроме того, в образцах выявлено значительное превышение содержания разрешенных пестицидов: хлоралонила, а также более чем 7-кратное превышение пендиметалина.

По выявленным случаям порчи сельскохозяйственных земель Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю и Сахалинской области приняты меры по устранению нарушений норм землепользования².

Особо обострилась проблема применения в растениеводстве пестицидов и агрохимикатов в Восточно-Сибирском регионе страны. Согласно информации Управления Россельхознадзора по Иркутской области и Республики Бурятия, только на территории Иркутской области было изъято запрещенных к применению агрохимикатов и пестицидов китайского производства в 2007 г. — 218 кг, в 2008 г. — 436 кг, в 2009 г. — 352 кг, в 2010 г. — 232 кг, в 2011 г. — 38 кг, в 2012 г. — 46 кг, в 2013 г. — 840 кг.

Результаты проведенных экспертиз показали, что 30% действующих веществ, обнаруженных в изъятых китайских химических препаратах, включены Европейским парламентом в список особо опасных пестицидов, так как они вызывают эндокринные нарушения, подавляют иммунную систему, увеличивают риск заболевания раком, негативно влияют на репродуктивные способности человека, приводят к задержке умственного и физического развития детей.

В исследованных китайских пестицидах были обнаружены опасные ртутьсодержащие препараты (хлорид ртути, оксид ртути) и антибиотики. Выявленные агрохимикаты и пестициды не включены также в Государственный каталог (Реестр) пестицидов, разрешенных к применению на территории РФ, и незаконно используются при выращивании овощей на территории РФ, являющихся опасными для населения. По объяснениям китайских граждан, полученным сотрудниками Управления,

¹ <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/8919.html>.

² <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/9008.html>.

запрещенные пестициды были ввезены из КНР, в основном из Маньчжурии и Внутренней Монголии, через пункт пропуска Забайкальск в ручной клади, в транспортных средствах¹.

Фитосанитарный и карантинный контроль² за растительными грузами осуществляется с целью охраны территории Российской Федерации от заноса и распространения опасных вредителей, фитопатогенных организмов и злостных сорняков. В связи с переносом карантинного фитосанитарного контроля в полном объеме с российско-казахстанского и российско-белорусского участков границы на внешнюю границу ТС, а также отменой карантинных сертификатов на ввозимую подкарантинную продукцию при ее перемещении на территории Российской Федерации риск нанесения ущерба карантинной фитосанитарной и продовольственной безопасности Российской Федерации возрастает в несколько раз. Это связано со скрытой зараженностью подкарантинной продукции карантинными объектами и их биологией развития в процессе хранения и перемещения.

Типичными нарушениями, выявляемыми подразделениями Россельхознадзора при осуществлении фитосанитарного контроля, являются:

- отсутствие фитосанитарного сертификата;
- несоответствие сведений, указанных в фитосанитарном сертификате и транспортной накладной;
- недействительный и поддельный фитосанитарный сертификат;
- отсутствие информационной этикетки на упаковке;
- нарушение порядка ввоза и оформления документов на подкарантинную продукцию и др.

Так, специалистами отдела фитосанитарного надзора Управления Россельхознадзора по Нижегородской области и Республике Марий Эл при проведении карантинного фитосанитарного контроля на складе временного хранения таможенного поста «Кстовский» (д. Опалиха) в партии подкарантинной продукции (свежие фрукты и овощи), прибывшей из Литвы, была выявлена подкарантинная продукция в количестве 758 кг без сопровождения фитосанитарным сертификатом, что является нарушением Положения о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе ТС³. По факту выявленного нарушения вынесено предписание об уничтожении

¹ Материалы Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры.

² Фитосанитарный и карантинный контроль осуществляется Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, находящейся в ведении Министерства сельского хозяйства РФ.

³ Утверждено решением КТС от 18.06.2010 № 318 (в ред. от 28.04.2014).

части партии подкарантинной продукции, поступившей без фитосанитарного сертификата. Продукция подверглась уничтожению¹.

В апреле 2013 г. в пунктах пропуска через государственную границу «Яраг-Казмаляр» и «Махачкала-Морпорт» была пресечена попытка ввоза пакистанского продовольственного картофеля судовой партией в 136 т и двумя автомобильными партиями общим весом 39 т по поддельным пакистанским фитосанитарным сертификатам.

В январе 2013 г. уже отмечался ввоз подкарантинной продукции в сопровождении поддельных пакистанских фитосанитарных сертификатов, о чем была уведовлена компетентная служба Пакистана, не принявшая мер для предотвращения дальнейших поставок товара в сопровождении фальшивых фитосанитарных сертификатов².

В июле 2013 г. при осуществлении фитосанитарного контроля прибывшей в порт г. Санкт-Петербурга свежей моркови из Нидерландов и Израиля весом около 80 т, специалистами Управления Россельхознадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области обнаружено, что фитосанитарный сертификат на голландскую морковь оформлен не полностью, а сертификат из Израиля содержал не заверенные уполномоченным лицом (организацией) исправления. По фактам выявленных нарушений правил ввоза подкарантинной продукции организация-получатель и владелец груза привлечены к административной ответственности³.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2013 № 745 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза “О безопасности пищевой продукции” контроль (надзор) за соблюдением этого регламента возложен на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Согласно Положению о Роспотребнадзоре, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 (в ред. от 02.11.2013), в обязанности Роспотребнадзора входят осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (п. 1). Подразделениями Роспотребнадзора проводится постоянный мониторинг за реализуемой сельскохозяйственной продукцией, в том числе ее хранением и транс-

¹ <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/9008/html>.

² Kazakh-zerno.kz.

³ Из материалов Россельхознадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

портировкой. Кроме того, этим ведомством ведется постоянный контроль за условиями выращивания продукции в сельскохозяйственных объектах и фермерских хозяйствах с выборочным отбором проб почвы.

По информации Роспотребнадзора за 2013 г. им было забраковано более 1,2 тыс. т небезопасной пищевой продукции (68,7 тыс. партий), реализуемой через торговые сети и общепит. При этом доля загрязненных микробами продуктов превысила 5%. Больше всего обнаружено нарушение микробиологических норм и несоответствия санитарных норм в сегменте импортных масложировых и молочных продуктов.

В отдельных группах продукции уровень недоброкачественных товаров поднялся почти в четыре раза. Так, в 2012 г. ведомство забраковало 100,2 т российских овощей и зелени, а в 2013 г. — более 430 т.

По результатам проведенных проверок в 2013 г. Роспотребнадзор наложил штраф за нарушения при производстве и реализации продуктов на сумму 306 млн руб.: 50 млн руб. — на производителей, 117 млн руб. — на предприятия общепита и 138 млн руб. — на торговые сети¹.

Типичными нарушениями, выявляемыми Роспотребнадзором, являются:

- нарушения санитарно-технического содержания и состояния предприятий, санитарного содержания территории предприятий, условий хранения пищевой продукции, условий мытья и обработки инвентаря;
- нарушения, связанные с транспортировкой и реализацией продуктов питания без необходимой маркировки продукции и документов, подтверждающих качество и безопасность реализуемых пищевых продуктов;
- нарушения режима мытья и дезинфекции транспорта;
- нарушений по соблюдению правил личной гигиены персоналом предприятий (организаций) и др.

После вступления России в ВТО Роспотребнадзор проводит последовательную работу по гармонизации российских и международных требований к безопасности и к качеству пищевых продуктов, а также по анализу безопасности применения тех или иных веществ в продуктах питания с учетом оценки риска для здоровья населения в соответствии с требованиями ВТО.

Одним из актуальных вопросов безопасности продовольствия является применение в животноводстве ветеринарных препаратов, в частности гормонов, таких как рактопамин, стимулирующий рост крупного рогатого скота, свиней и домашней птицы.

¹ <http://news.mail.ru/economis/17262734>.

По исследованиям, проведенным Роспотребнадзором и его НИИ, было установлено, что употребление продуктов с наличием рактопамина приводит к неприемлемому уровню риска функциональных нарушений и болезней сердечно-сосудистой системы, что может способствовать росту таких заболеваний, как гипертония, атеросклероз, ишемическая болезнь сердца, и соответственно сокращению прогнозируемой продолжительности жизни населения Российской Федерации.

Результатом работы Роспотребнадзора по рактопамину стало введение запрета на наличие этого препарата в мясных продуктах, что исключает его использование при производстве мяса, поставляемого на российский рынок.

В России Едиными санитарно-эпидемиологическими и гигиеническими требованиями к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) ТС, максимально допустимые уровни рактопамина в мясной продукции не установлены. Кроме того, ветеринарные препараты на основе рактопамина не включены в Реестр лекарственных средств и кормовых добавок для животных, зарегистрированных и разрешенных к применению на территории Российской Федерации.

Из-за применения рактопамина Россельхознадзор с декабря 2012 г. значительно сократил список поставщиков мяса и мясной продукции из Мексики, Канады и Бразилии, а в феврале 2013 г. ввел запрет на ввоз свинины и говядины из США. Эта добавка запрещена в 160 государствах, включая страны ТС и Евросоюза.

В целях обеспечения прав потребителей в апреле 2014 г. Роспотребнадзор приостановил ввоз на территорию РФ молочной продукции шести украинских производителей (ЧП «Россь», филиал «Ахтырский сыркомбинат», АО «Пирятинский сыркомбинат», ООО «Гадячсыр», ПАО «Золотоношский маслодельный комбинат» и ООО «Техмолпром»). В частности, сыры производства ЧП «Россь», филиала «Ахтырский сыркомбинат» и АО «Пирятинский сыркомбинат» не соответствовали требованиям Технического регламента на молоко и молочную продукцию по жирно-кислотному составу; сыры производства «Пирятинский сыркомбинат» не соответствовали Техрегламенту по массовой доле белка, массовой доле жира и по массовой доле влаги в молоке; в сырах производства ПАО «Золотоношский маслодельный комбинат» и производства ООО «Техмолпром» выявлено несоответствие другим требованиям Техрегламента. Все лабораторные исследования проводились испытательными лабораторными центрами, аккредитованными в российской и международной системе аккредитации. Выявленные нарушения свидетельствуют о фальсификации поставленной молочной продукции¹.

Согласно информации Роспотребнадзора, в ходе проверок молочной продукции выявляется немалое количество некачественного контрафактного сливочного масла и творога, в изготовлении которых нарушаются требования по безопасности и микробиологии. Высокая доля фальсификации содержится и в других категориях молочной продукции: сгущенном молоке, мороженом, сметане, питьевом молоке².

Контроль за ввозимыми на таможенную территорию ТС товарами, которые должны соответствовать требованиям безопасности, установленным законодательством ТС и законодательством Российской Федерации, в целях недопущения возникновения рисков, связанных с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, является одной из основных целей Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года³.

Со стороны таможни эти правоохранительные задачи выполняются в основном путем документального контроля, а именно проверки наличия соответствующих разрешительных документов на товары, правильности их оформления и легитимности выдачи. Таможенными органами при осуществлении таможенного контроля нередко выявляются случаи попытки ввоза товаров при сопровождении недействительных, а иногда и поддельных документов.

Так, за 10 месяцев 2013 г. таможенные органы вывели почти 7000 недействительных документов, подтверждающих соответствие товаров требованиям безопасности и представленных для целей таможенного декларирования (за 10 месяцев 2013 г. – 1842 недействительных документа)⁴.

Например, на таможенном посту МАПП Пограничный Уссурийской таможни пресечена попытка незаконного ввоза из Китая на территорию ТС более 15 т замороженной мясopодуkции, запрещенной к ввозу на территорию Российской Федерации, стоимостью около 5 млн руб. По документам, представленным таможенному органу, в автотранспортном средстве должны были перевозиться хозяйственные материалы.

¹ http://www.souzmoloko.ru/news/news_2369.html.

² Dairy News.ru.

³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

⁴ <http://glavbroker.ru/tamozhenniki-udelyayut-osoboe-vnimanie-bezopasnosti-tovarov/html>.

Однако совместная работа, проведенная пограничными и таможенными органами, эту информацию поставила под сомнение. В рамках системы управления рисками данное автотранспортное средство было направлено на прохождение осмотра с применением мобильного инспекционно-досмотрового комплекса. Полученное рентгеновское изображение подтвердило сомнения в достоверности соответствия фактически перевозимых товаров тому, что было заявлено в документах.

Из анализа документов, предоставленных таможенному органу при проведении таможенного досмотра транспортного средства, было установлено наличие товаров, не содержащихся в сопроводительных документах. Вместо хозяйственных товаров, заявленных в декларации на товары, в полуприцепе грузового автомобиля находилось мясо в брикетах и более восьми тонн различных товаров народного потребления. Товар изъят и помещен на ответственное хранение. По факту сообщения таможенному органу недостоверных сведений возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ¹.

Контроль качества импортируемых товаров таможенные органы ведут по двум основным направлениям — обеспечение соблюдения запретов и ограничений, в том числе пресечение выпуска в обращение товаров, не прошедших проверку на безопасность, и недопущение ввоза контрафактной продукции.

Необходимо отметить, что снижение количества случаев выявления таможенными органами ввоза контрафактных товаров за последние три года не наблюдается (рис. 17). При этом почти в четыре раза увеличилась сумма предотвращенного ущерба правообладателям (рис. 18)².

В 2012 г. российские таможенники выявили почти в два раза больше контрафактной продукции, чем в 2011 и 2013 гг., что связано с расшире-

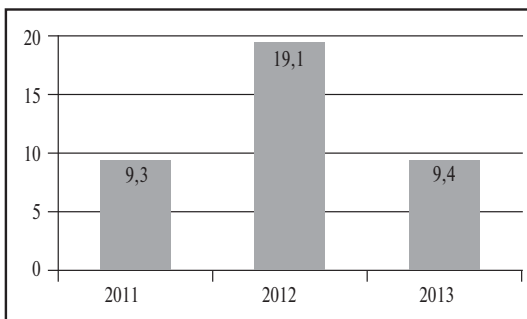


Рис. 17. Количество выявленных единиц контрафактной продукции (млн)

¹ <http://www.tks.ru/crime/2014/05/27/01>.

² <http://www.customs.ru/>, <http://www.tks.ru/news/nearby/2014/03/03/0013/print>.

нием таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности, являющегося одним из основных инструментов обеспечения защиты прав интеллектуальной собственности.

В настоящее время одновременно существуют четыре таких реестра: Единый реестр ОИС ТС и три национальных, ведение которых возложено на таможенные органы государств – членов ТС. Органом, уполномоченным на ведение Единого реестра объектов интеллектуальной собственности (ОИС) (далее – Реестр), определен ФТС России.

По состоянию на 14 октября 2013 г. в Реестре содержится 3034 ОИС. Включая свою торговую марку в Реестр, правообладатель при нарушении его прав получает право требовать приостановки выпуска товаров. Эта форма контроля показала свою высокую эффективность.

Существенным нововведением в части защиты прав на ОИС таможенными органами стало представление таможенным органам полномочий *ex officio* (от латинского – «по должности, по обязанности») в отношении перемещаемых товаров, содержащих ОИС. Принцип *ex officio*

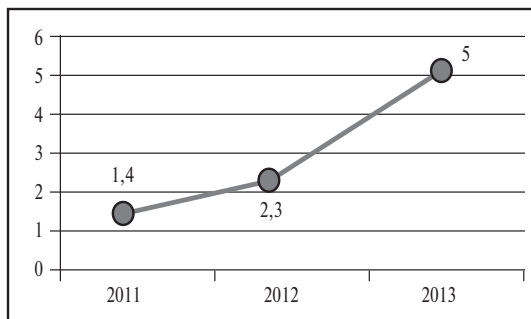


Рис. 18. Предотвращенный работодателям ущерб (млн руб.)

означает, что таможенные органы имеют право принимать меры, связанные с приостановлением выпуска товаров, «исходя из своих полномочий», т.е. не только в отношении товаров, включенных в Реестр, но и в отношении любых товаров, обладающих признаками контрафактных.

Если в процессе проверки соблюдения законодательства подтверждается наличие у товаров признаков контрафактных, то таможенные органы возбуждают дело об административном правонарушении в соответствии со ст. 14.10 КоАП РФ (незаконное использование товарного знака) или ст. 7.12 КоАП РФ (нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав).

Если незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров совершено неоднократно или причинило крупный ущерб (более 1,5 млн руб.), то материалы в соответствии с компетенцией правоохранительных органов передаются в полицию для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела

по ст. 180 или ст. 146 УК РФ (в случае выявления нарушения авторских и смежных прав, если это деяние причинило крупный ущерб автору или иному правообладателю).

С июля 2011 г. на таможенные органы РФ были возложены функции по проверке документов, необходимых для осуществления санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного надзора. Данные виды контроля проводятся в отношении продукции сельскохозяйственного назначения (мяса, молока и др.) и растительно-го происхождения (овощи, фрукты, семена и др.).

В настоящее время российские пункты пропуска оснащены современными техническими средствами, соответствующими самым высоким стандартам, адаптированы к технологиям таможенного контроля и служат надежным инструментом пресечения ввоза в страну контрафактной продукции.

Обеспечение защиты продовольственного рынка от контрафактной и фальсифицированной продукции, а также повышение эффективности защиты прав на ОИС является также одним из приоритетных направлений в деятельности МВД России. Данным министерством разработаны и направлены в территориальные органы внутренних дел методики выявления, пресечения и раскрытия преступлений, связанных с незаконным использованием товарных знаков, нарушением патентных прав, с оборотом контрафакта фонограмм и аудиовизуальной продукции.

В 2013 г. по линии МВД России выявлено 5209 преступлений, связанных с производством, хранением, перевозкой либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающим требованиям безопасности (ст. 238 УК РФ) (в 2012 г. — 6001 таких преступлений) и 2584 преступления, связанных с незаконным использованием авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ) (в 2012 г. — 3480).

В незаконном товарообороте больше всего выявляется контрафактная и фальсифицированная алкогольная, табачная и аудиовизуальная продукция. Контрафакт продукции сельскохозяйственного назначения выявляется реже.

С 2005 г. органами полиции на постоянной основе проводится оперативно-профилактические мероприятия «Контрафакт». Так, по результатам проведения этих мероприятий в 2013 г. сотрудниками Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России во взаимодействии с Роспотребнадзором и ФТС России из незаконного оборота было изъято 140 единиц контрафактной продукции на сумму свыше 57 млн руб.¹.

При проведении сотрудниками полиции в период октября 2013 г. на территории обслуживания Межмуниципального управления МВД России «Коломенское» проверок в рамках операции «Контрафакт» 42 организации розничной сети, одного предприятия – производителя продовольственной продукции и 5 предприятий, предоставляющих услуги общественного питания, было выявлено 5 правонарушений в организациях розничной сети с составлением административных протоколов по ст. 14.10 КоАП РФ и изъята 81 единица продукции с незаконно нанесенными товарными знаками².

В Татарстане при проведении оперативно-профилактического мероприятия «Контрафакт» полицией был выявлен цех по производству сливочного масла и молочной продукции в антисанитарных условиях. Продукция реализовывалась в крупных продуктовых магазинах города под торговой маркой «Из деревеньки»³.

Вопросы надзора за исполнением законов при ввозе и обращении в России сельскохозяйственной и животноводческой продукции также являются одними из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры.

Результаты проверок, проведенных транспортными прокурорами в этой сфере, свидетельствуют о том, что фактически утрачен контроль за ввозом плодоовощной продукции, выращенной на субстрате и содержащей пестициды. Его осуществление фактически не возложено ни на один государственный орган. Между тем в 2013 г., например, только в г. Москву и Московскую область из Австрии, Испании, Польши, Турции, Чили и других стран с повышенным содержанием пестицидов ввезено более 4 тыс. т яблок, свыше 2,4 тыс. т винограда, 523 т персиков, 102 т груш, 790 т кабачков⁴.

Эксперты указывают, что доля фальсификатов в общем объеме овощей, фруктов, ягод и семян достигает 30–35%⁵.

Прокурорами выявляются факты незаконного перемещения сельскохозяйственной продукции через таможенную границу. Только в 2013 г. после введения ограничений на поставки мяса и субпродуктов из США в связи с содержанием в них рактопамина в Дальневосточный,

¹ <http://petrovka38.ru/news/item/26904/>

² <http://kolonnaonline.ru/blog/2013/10/15/itogi-operatsii-kontrafakt-v-g-okolonna/>

³ <http://www.kazan.aif.ru/incidents/945426>.

⁴ Аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ.

⁵ <http://newvesti.info/70-fruktoy-i-yagod-v-rossii-importnye/>

Северо-Западный и Центральный федеральный округ ввезено свыше 5,4 тыс. т такой продукции.

Одновременно установлены многочисленные факты неправомерной выдачи Россельхознадзором разрешений на ввоз товаров. Должностными лицами службы разрешен ввоз мяса, рыбы и рыбопродуктов, молочной продукции, кормов для животных и живых животных при отсутствии ветеринарных сертификатов, маркировки, информации о дате изготовления, дате выработки, виде и весе продукции.

По выявленным фактам нарушения законов Генеральной прокуратурой Российской Федерации Министру сельского хозяйства Российской Федерации, руководителям ФТС России и Россельхознадзора внесены соответствующие представления, о сложившейся ситуации и проинформированы Президент и Правительство Российской Федерации¹.

Приволжской транспортной прокуратурой в ходе проверки исполнения законодательства при ввозе на территорию Российской Федерации сельскохозяйственной и животноводческой продукции в условиях функционирования ТС и вступления России в ВТО было выявлено, что должностными лицами таможенных органов Приволжского транспортного региона, а также территориальными управлениями Россельхознадзора не обеспечивается надлежащий фитосанитарный и ветеринарный контроль, что создает угрозу проникновения и распространения на территории Российской Федерации некачественной продукции, в том числе опасной для здоровья потребителя.

В нарушение Положения о едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза² (далее – Положение о ветеринарном контроле) в марте 2013 г. должностными лицами Управления Россельхознадзора по Нижегородской области и Республики Марий Эл разрешен выпуск подконтрольного товара «сыр в ассортименте» в количестве 18,9 т без проведения досмотра³.

Имеют место случаи, когда таможенными органами фактически не проводится обязательный досмотр товаров, в частности, не осуществляются выгрузка товара, его осмотр в целях определения наличия карантинных объектов, а также иные обязательные для осмотра и досмотра операции. Продукция выпускается без проверки необходимых документов, подтверждающих ее качество и безопасность. Так, Барнаульским

¹ Аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ.

² Утверждено решением Комиссии ТС от 18.06.2010 № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе».

³ Материалы Приволжской транспортной прокуратуры.

транспортным прокурором установлено, что в сентябре 2013 г. гражданином Монголии в зоне ответственности Таштатинского таможенного поста в нарушение п. 10.1 Положения о ветеринарном контроле перемещено мясо мелкого рогатого скота без заводской упаковки в отсутствие разрешения и ветеринарного сертификата страны отправления¹.

Прокуроры отмечают формализм и небрежность подхода сотрудников таможенных органов к выполнению своих обязанностей при осуществлении таможенного контроля. Так, Уфимским транспортным прокурором было выявлено несоответствие информации, представленной в таможенный орган о весе плодоовощной продукции, в декларации на товар и в представленном на товар фитосанитарном сертификате.

Фактическое количество подкарантинной продукции в партии товаров на 10% превышало количество, указанное в фитосанитарном сертификате, что является в соответствии с п. 4.1.4 Положения о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе таможенного союза² основанием для запрета ввоза товара. Между тем должностными лицами таможенного поста «Международный аэропорт “Уфа” Башкортостанской таможни выпуск товара был разрешен. По данному факту прокурором начальнику таможни внесено представление и приняты меры по устранению причин и условий, способствующих указанному нарушению³.

Прокурором Приволжской транспортной прокуратуры выявлено, что должностными лицами Нижегородской и Владимирской таможни также нарушается порядок проведения таможенных досмотров, поручения на проведение таможенных досмотров выдаются неуполномоченными должностными лицами, в акты таможенного досмотра вносятся недостоверные сведения, с нарушением закона составляются уведомления декларанту о необходимости проведения таможенного досмотра и акты таможенного досмотра.

Существенные недостатки и упущения в работе таможенных органов, Россельхознадзора и других контролирующих органов по осуществлению контроля ввоза и оборота на территории России продукции сельскохозяйственного назначения, когда товар и документы на него в установленном порядке должным образом не проверяются, препятствуют противодействию ввоза, производства и распространению контрафактной продукции.

¹ Материалы Западно-Сибирской транспортной прокуратуры.

² Утверждено решением Комиссии ТС от 18.06.2010 № 318.

³ Материалы Приволжской транспортной прокуратуры.

§ 4. Криминальный рынок производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции

Сфера производства и оборота спирта и алкогольной продукции продолжает оставаться одной из наиболее криминализованных в экономике России. Особенности этого сектора рынка (высокая доходность и оборотоспособность товаров, наличие устойчивого спроса, тесное влияние алкоголизации населения на демографическую ситуацию в стране) традиционно обуславливали необходимость использования государством специальных ограничительных мер и установление юридической ответственности за неисполнение правовых предписаний участниками правоотношений.

Отмена государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции в стране повлекла ослабление государственного контроля и обострила криминогенную обстановку. Данную отрасль теневой экономики отличает высокий уровень криминализации и коррупционной пораженности, устойчивая тенденция монополизации алкогольного рынка организованными преступными группировками экономической направленности¹.

В результате процесса перелицензирования в 2011 г. алкогольный рынок покинула значительная часть действующих производителей, около 30% из них не удалось продлить лицензии. Из-за постепенного снижения объемов производства алкоголя государственными предприятиями происходит сокращение рабочих мест, снижение платежей в различные бюджеты. Уменьшение продаж легальной алкогольной продукции на уровне 25–30% объяснимо повышением с 1 января 2013 г. акцизов и минимальных розничных цен на алкогольную продукцию. Однако розничное потребление алкогольной продукции не снижается, что свидетельствует о росте объемов реализованного контрафакта и продолжении криминализации отрасли².

Наиболее опасными проявлениями незаконного производства алкогольной продукции являются:

- 1) омоложение алкоголизации населения;
- 2) значительный материальный ущерб государственной налоговой системе;
- 3) дисбаланс рыночных механизмов алкогольного рынка;

¹ Более подробно об этом см.: *Иванов И. Г.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с организованными преступными группами в сфере незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

² *Иванов И. Г.* Указ.соч. С. 15–16.

4) экологические последствия от неправильного обращения с бардой (отходом спиртового производства)¹.

Растет не только контрабанда из Казахстана и Беларуси, но и отечественное производство контрафакта, бороться с которым еще сложнее. Производители крепкого алкоголя уже потеряли от 35 до 50% рынка².

Эксперты обращают внимание, что ввиду роста ставки акциза объем нелегального рынка уже почти достиг 50%. При этом, по их мнению, еще в 2008 г. — до того как государство начало активно повышать акцизы и вводить минимальную розничную цену, — объем нелегального рынка водки уже составлял 50%. Вместе с тем ситуация тогда имела ключевое отличие: нелегальная продукция производилась на легально работающих заводах — в третью смену (в казну не уплачивался акциз). Сегодня нелегальный алкоголь «производят в том числе и те заводы, которые были лишены лицензий еще в 2010 г., но теперь доступ в легальную розницу для них закрыт, и нелегальная водка сегодня продается в нелегальной рознице, с рук и т.п.»³, — констатирует В. И. Дробиз — директор Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРРА».

По данным Союза производителей алкогольной продукции, объем нелегального рынка на сегодняшний день превысил 50% от общей структуры рынка. Кроме того, несбалансированность акцизной политики со странами участниками Таможенного союза создает условия для контрафактного ввоза в Россию алкоголя из Казахстана, Украины и других стран⁴.

В целом аналитики отмечают несколько явных тенденций, сложившихся в алкогольной отрасли в 2013 г.: подорожание алкогольной продукции в целом, сокращение числа производителей, снижение уровня продаж легальной продукции и рост реализации контрафакта, а также падение пивного рынка за счет значительного сокращения точек продаж. Например, аналитики Infoline изучили ассортимент 23 800 магазинов в крупных городах (Воронеж, Екатеринбург, Иркутск, Краснодар, Нижний Новгород, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург, Уфа и Хабаровск) в декабре 2013 и январе 2014 г. Они сопоставили чис-

¹ *Вохмянина Ю. В.* Противодействие незаконному производству и обороту алкогольной продукции: криминологическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011 // <http://www.dslib.net/kriminal-pravo/protivodejstvie-nezakonnomu-proizvodstvu-i-oborotu-alkogolnoj-produkcii.html>.

² <http://www.rg.ru/2013/12/10/moiseev.html>.

³ См., напр.: <http://banki.forblabla.com/blog/46170499606/Obem-nelegalnogo-alkogolnogo-ryinka-dostig-50-procent>.

⁴ См.: <http://www.retail.ru/articles/78730/>

ло розничных точек, торгующих алкоголем, с количеством выданных лицензий на продажу алкоголя и адресов, на которые распространяется действие лицензий, на 1 января. Оказалось, что число таких магазинов на 20% превышает количество выданных на город разрешений. Без учета крупной розницы с годовым оборотом от 3 млрд руб. разница составила от 14 до 29%. Лидируют по величине разрыва Воронеж, Екатеринбург и Ростов-на-Дону. По подсчетам аналитиков, на неучтенные торговые точки может приходиться до 25% реализуемого алкоголя. Без лицензии работают магазины, у которых лицензия закончилась или была аннулирована, палатки, контейнеры на рынках и автомагазины. Эксперты называют сложившуюся систему «параллельной розницей» и «параллельной алкогольной реальностью» с полной нелегальной товаропроводящей цепью: от нелегального изготовления до незаконной реализации в розничных точках.

Причину стабильного расширения и укрепления нелегального сектора участники рынка видят в действующей акцизной политике. Параллельная розница предлагает алкогольный товар по значительно более подходящим широкому потребителю ценам¹.

Статистические данные свидетельствуют не только о стабильной криминальной активности ОПГ в данной отрасли, но и снижении активности правоохранительных органов по организации противодействия незаконному производству и обороту этилового спирта и алкогольной продукции уголовно-правовыми средствами.

Так, на стабильную криминальную активность ОПГ указывают следующие данные статистики (табл. 8)².

Однако если в 2008 г. органами МВД России было выявлено 558 цехов по производству нелегальной алкогольной продукции и 34 организованные преступные группы в этой сфере, то в 2012 г. соответственно 166 и 15, а в 2013 г. — 141 и 13³. Общую картину дополняет рост объемов изъятой нелегальной продукции (этилового спирта и алкогольной продукции): в 2008 г. органами МВД России было изъято 134 383 декалитров этилового спирта и 365 867 декалитров алкогольной продукции; в 2009 г.— 264 194 и 632 118 соответственно; в 2010 г.— 172 201 и 309 285;

¹ См.: <http://spirit-express.ru/novosti/analitika/1948/>

² Сводные отчеты МВД России: о результатах проверок по выявлению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции за период 2008–2013 гг. (Ф. 057); о результатах работы по борьбе с незаконным производством и оборотом фальсифицированной и контрафактной продукции за период 2008–2013 гг. (Ф. 485).

³ Сводные отчеты МВД России о результатах проверок по выявлению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции за период 2008–2013 гг. (Ф. 057).

в 2011 г.— 360475 и 777463; в 2012 г.— 584942 и 835598; а в 2013 г.— 386058 и 1393685, что также может свидетельствовать о дальнейшей криминализации отрасли.

Таблица 8

Статистические данные о зарегистрированных преступлениях в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано в отчетном периоде	14 375	12 363 (-14,0%)	8488 (-31,5%)	6328 (-25,5%)	5608 (-11,4%)	5375 (-4,2%)
Выявлено лиц, совершивших преступления	7727	6461 (-16,4%)	4655 (-28%)	3892 (-16,4%)	3631 (-6,7%)	3578 (-1,5%)
Выявлено цехов по производству нелегальной алкогольной продукции	558	449 (-19,6%)	379 (-16,0%)	246 (-25%)	166 (-32,6%)	141 (-15,1%)
Выявлено ОПГ	34	54 (+59%)	47 (-13,0%)	24 (-49,0%)	15 (-37,5%)	13 (-13,3%)

Обращает на себя внимание усиление в 2013 г. противодействия криминальному рынку производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции административно-правовыми средствами в деятельности органов внутренних дел. Тогда как интенсивность использования уголовно-правовых средств продолжает снижаться (табл. 9)¹.

Таблица 9

Статистические данные о результатах проведенных органами внутренних дел проверок по выявлению правонарушений в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Проведено проверок	452 116	274 587	202 183	153 055	104 385	136 979
Выявлено правонарушений	178 908	129 576	98 520	84 760	77 981	102 167
Составлено протоколов об административных правонарушениях	156 486	113 232	82 530	72 456	68 702	89 676
Возбуждено уголовных дел по выявленным правонарушениям	14 440	11 683	8734	7116	5612	5603

¹ Сводные отчеты МВД России о результатах проверок по выявлению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции за период 2008–2013 гг. (Ф. 057).

Существенное значение для определения состояния криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции имеют следующие статистические данные, характеризующие структуру и динамику преступности в этой сфере (табл. 10)¹.

Таблица 10

Статистические данные, отражающие структуру и динамику преступности в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции

	2009	2010	2011	2012	2013
Мошенничество (ст. 159 УК РФ)	512	470	318	54	107
Незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ)	110	38	30	43	38
Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированной продукции (ст. 171–1 УК РФ)	61	22	30	37	76
	2009	2010	2011	2012	2013
Незаконное использование товарного знака (ст. 180 УК РФ)	24	19	14	27	41
Контрабанда (ст. 188 УК РФ)	61	76	–	–	–
Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ и оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности (ст. 238 УК РФ)	7652	5772	4665	4403	3810
Изготовление, сбыт поддельных марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использование (ст. 327–1 УК РФ)	1330	950	437	570	1091

Анализ структуры преступности в рассматриваемой сфере позволяет заключить о продолжающейся тенденции преобладания преступлений, посягающих на здоровье населения (ст. 238 УК РФ), что наглядно показано на рис. 19².

Возбуждение уголовных дел в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции в настоящее время имеет единичный характер, что (с учетом иных данных о состоянии преступности и ее латентности) не отражает фактического положения дел.

¹ Сводные отчеты МВД России о результатах работы по борьбе с незаконным производством и оборотом фальсифицированной и контрафактной продукции за период 2008–2013 гг. (Ф. 485).

² Сводный отчет МВД России о результатах работы по борьбе с незаконным производством и оборотом фальсифицированной и контрафактной продукции за 2013 г. (Ф. 485).

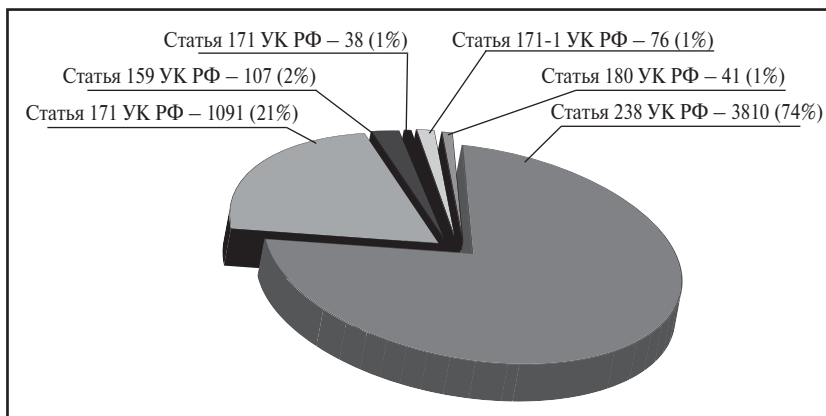


Рис. 19. Структура преступности в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции в 2013 г.

Такое положение дает исследователям основания полагать, что правоприменительная практика идет по пути борьбы с преступлениями, совершаемыми лишь, как правило, на стадии оборота алкогольной продукции (в частности, ее реализации), что создает предпосылки для ухода от ответственности членов ОПГ, совершающих преступления на стадиях производства, транспортировки, оптовой продажи алкогольной продукции¹.

Анализ степени криминальной пораженности по округам² («география преступности» с учетом коэффициента преступности (КФП), рассчитанного на 100 000 чел. населения) позволяет сделать вывод о наибольшем распространении этого сектора криминального рынка в настоящее время на территориях Сибирского и Северо-Кавказского федеральных округов.

При этом за последнее пятилетие (исходя из анализа статистических показателей) снижается криминальная пораженность на территориях Центрального, Дальневосточного, Приволжского, Южного, Уральского округов (табл. 11). Невыраженная положительная динамика отмечается также применительно к Северо-Западному федеральному округу.

¹ Иванов И. Г. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с организованными преступными группами в сфере незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 31–32.

² Сводный отчет МВД России о результатах работы по борьбе с незаконным производством и оборотом фальсифицированной и контрафактной продукции за 2013 г. (Ф. 485, по федеральным округам).

Вместе с тем приведенные данные вряд ли можно считать обнадеживающим с учетом показанной выше общей тенденции снижения активности использования уголовно-правовых средств для борьбы с криминальными рынками в этой сфере.

Таблица 11

Статистические данные, отражающие «географию» преступности в сфере криминального рынка производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции

Федеральные округа	2009	КФП	2010	КФП	2011	КФП	2012	КФП	2013	КФП
ЦФО	3257	8,5	2473	6,4	1554	4,0	1040	2,7	1290	3,3
ДФО	320	5,1	96	1,5	70	1,1	124	2,0	67	1,1
ПФО	2131	7,1	1626	5,5	1147	3,8	988	3,3	807	2,7
СЗФО	239	1,7	191	1,4	158	1,2	133	1,0	110	0,8
СКФО	646	6,8	587	6,2	498	5,2	522	5,5	501	5,3
ЮФО	982	7,1	708	5,1	452	3,3	468	3,4	485	3,5
ЮФО (до 2010 г.)	1628	6,9	1295	5,6	–	–	–	–	–	–
УФО	1557	12,8	813	6,7	654	5,4	416	3,4	255	2,1
СФО	2311	12,0	1421	7,4	1339	6,9	1579	8,2	1557	8,1

Значительное влияние на криминализацию алкогольного рынка России оказывают ОПГ, осуществляющие ввоз из других регионов (в том числе и для последующего ее использования в подпольном производстве), оборот и реализацию (возможен вариант оптовых поставок по низкой цене в торговую сеть) фальсифицированной алкогольной продукции. Как показал анализ практики, в число основных регионов, где осуществляется производство неучтенной алкогольной продукции от легальных производителей с целью дальнейших поставок на территорию других регионов Российской Федерации, входят Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Казахстан¹.

¹ *Иванов И. Г.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с организованными преступными группами в сфере незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 18

Распространение контрафактной алкогольной продукции способствует росту алкоголизации населения. Злоупотребление алкоголем, в свою очередь, является одним из условий (криминогенных «фоновых явлений»), способствующих совершению общественно опасных деяний¹, и прежде всего корыстным преступлениям (от общей деморализации личности), насильственным умышленным преступлениям² (алкоголики чаще других преступников совершают насильственные преступления, влекущие длительные сроки наказания)³.

В нашей стране каждое четвертое (27,5%) расследованное преступление совершается лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения. В 2013 г. 30,4% расследованных особо тяжких преступлений совершены лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения (в 2011 г. – 26,8%; в 2008 г. – 23,8%). При этом динамика указанных показателей имеет устойчивую тенденцию к росту.

Ведущие зарубежные и отечественные криминологи отмечают тесную взаимосвязь алкоголизации населения и преступности. Так, И. М. Мацкевич вслед за зарубежными криминологами обоснованно утверждает, что:

- 1) алкоголизм как социальная и медицинская проблема стоит сегодня значительно острее, чем проблема незаконного употребления наркотиков;
- 2) имеет под собой одинаковую причинно-следственную связь (у наркотиков и алкоголя в основе социальные причины в самом широком понимании этого слова);
- 3) напрямую связан с противоправным отклоняющимся поведением, практически неизбежно ведущим к совершению преступлений;
- 4) оказывает негативное влияние на молодежь и ведет к прямому исчезновению нации;
- 5) имеет собственную специфику в самой преступной среде, одновременно уничтожая ее изнутри и плодя новых преступников⁴.

¹ О роли пьянства и алкоголизма в детерминации преступлений и преступности см., напр.: *Ендольцева А. В., Никитин А. М.* Пьянство, его истоки и криминологическая сущность // *Российский следователь.* 2013. № 13. С. 27–30.

² Об алкоголизме и алкоголизации населения как составляющей причинного комплекса отдельных преступлений см.: *Криминология: учебник / Под общ. ред. А. И. Долговой.* 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 418–421.

³ *Датий А.* Алкоголь и преступление // *ЭЖ-Юрист.* 2012. № 41. С. 13.

⁴ *Мацкевич И. М.* Алкоголь и преступность // *Актуальные проблемы российского права.* 2013. № 7. С. 844–854.

Масштабы алкоголизации страны не могут не вызывать тревогу. Значительный уровень и тенденция роста алкоголизации населения превратили «алкогольную ситуацию» в источник угрозы национальной безопасности¹. Нелегальное производство алкогольной и спиртосодержащей продукции в обход установленного законом разрешительного порядка имеет повышенную общественную опасность ввиду способности причинить ущерб жизни и здоровью широкого круга лиц. Алкоголизация является существенным фактором ухудшения демографической ситуации, создавая предпосылки для неблагоприятной динамики социально-экономических показателей².

В этом контексте можно лишь приветствовать установление уголовной ответственности за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции (ст. 151.1 УК РФ) и «реанимацию» в уголовном законе нормы об отнесении совершения преступления в состоянии опьянения к числу отягчающих обстоятельств. Федеральным законом от 21.10.2013 № 270-ФЗ в ст. 63 УК РФ введена часть 1.1, согласно которой судья (суд), назначающий наказание, в зависимости от характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного может признать отягчающим обстоятельством совершение преступления в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих веществ.

Проводимые исследования детерминации преступности в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции позволяют выделить целый ряд факторов в системе ее детерминантов: социально-экономических, социально-политических, правовых, организационно-управленческих, технических, демографических. Важнейшими из них называют отказ от государственной монополии; более высокий уровень доходности (прибыльности) преступной экономической деятельности по сравнению с уровнем доходности легальных ее форм; высокая степень алкоголизации населения (своего рода «стабильность» российского общества в потреблении алкогольной продукции, которая продуцирует незаконное производство фальсификата); низкий уровень координации и взаимодействия, бездействие контролирующих и право-

¹ Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

² Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ. 2007. № 42. Ст. 5009.

охранительных органов в предупреждении и пресечении такого рода правонарушений¹.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, издаваемые по вопросам организации алкогольного рынка, нередко противоречат федеральному законодательству. В том числе имеет место:

- а) издание нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок в случаях, не предусмотренных федеральным законодательством; с нарушением ранее установленного на федеральном уровне порядка;
- б) издание нормативных правовых актов, создающих административные барьеры для невластных субъектов разрешительной системы в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции. Потенциал разрешительной системы неправомерно использовался для создания препятствий к доступу отечественного бизнеса на региональные рынки алкогольной продукции.

Контролирующими органами допускается неправомерное (в отсутствие необходимой документации) предоставление лицензий и иных разрешений в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции (в частности, необоснованно предоставляются заключения о соответствии объектов осуществления деятельности по производству и обороту алкогольной продукции требованиям пожарной безопасности²); выдача несоблюдения сроков принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) разрешения³; неправомерный отказ в предоставлении лицензий соискателям, отвечающим установленным законодательством требованиям (по непредусмотренным основаниям), истребование дополнительных документов для прохождения разрешительных процедур; ненадлежащий надзор за осуществлением невластными субъектами разрешительной системы подлежащей разрешительному регулированию деятельности (действий).

¹ *Иванов И. Г.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с организованными преступными группами в сфере незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 18–19.

² См., напр.: *Христинич И. В.* Надзор за исполнением законов в сфере пожарной безопасности // *Законность*. 2011. № 2. С. 31–35.

³ См., напр.: *Ашиткова Т. В., Гоманов Г. Н., Опеньшев О. С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регламентирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Методические рекомендации. Управление методического обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. М., 2006. С. 19.

Таким образом, нестабильность, пробелы, иные недостатки законодательства в рассматриваемой сфере, наряду с издержками контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов, усложняют деятельность легальных участников рынка, способствуя тем самым развитию криминального рынка.

Надзор за исполнением законодательства, регулирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

Выявление и устранение прокурором нарушений законов в виде издания незаконных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, неисполнения своих функций должностными лицами уполномоченных органов (что, в свою очередь, способствует распространению лицензионных требований субъектами предпринимательства) является одним из направлений предупреждения преступлений и иных правонарушений. Особое внимание прокурорам необходимо уделять установлению фактов незаконного (в том числе в отсутствие необходимых разрешений) оборота спиртосодержащей продукции¹.

Так, в *Тамбовской области* для предотвращения принятия незаконных муниципальных актов, восполнения пробелов правового реагирования на муниципальном уровне прокуратурой обеспечивалось участие в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. В целях оказания практической помощи совместно с Управлением по развитию промышленности и предпринимательства области разработан модельный проект нормативного акта «Об определении на территории (наименование сельсовета) границ прилегающих территорий к организациям и (или) объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции». В *Архангельской области* по 8 протестам прокуратуры области в 2013 г. приведены в соответствие нормативные правовые акты в части возложения на налоговые органы полномочий по контролю и надзору за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, осуществление которых отнесено к компетенции Росалкогольрегулирования. В *Нижегородской области* прокурорами оказывалась помощь органам местного самоуправления по приведению нормативной базы в соответствие с федеральным законодательством. Используя предоставленное право нормотворческой инициативы, в органы местного самоуправле-

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

ния в 2013 г. вносились проекты правовых актов об определении границ, прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции. В **Карелии** по результатам рассмотрения информации прокуратуры Республики в 2013 г. депутатами отклонен проект закона Республики Карелия № 146-V «О мерах государственной поддержки юридических лиц, производящих алкогольную продукцию». В случае применения на практике предлагаемого к принятию закона могла возникнуть ситуация неправомерного предоставления государственной преференции (преимущества) отдельному хозяйствующему субъекту, производящему алкогольную продукцию. В **Ставропольском крае** по протесту прокуратуры края в 2013 г. отменено постановление Правительства Ставропольского края, незаконно ограничивающее право розничной продажи алкогольной продукции в предприятиях, оказывающих услуги общественного питания.

В своей работе прокуроры ориентированы на необходимость эффективного взаимодействия с уполномоченными контрольно-надзорными и иными правоохранительными органами. Так, на совместном заседании постоянно действующего Координационного совещания по обеспечению правопорядка в **Пензенской области** и Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Пензенской области 15.07.2013 рассмотрены вопросы исполнения законодательства в сфере предупреждения правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Органами прокуратуры области проанализировано состояние законности в сфере профилактики алкоголизма на поднадзорной территории. По результатам проведенного анализа приняты дополнительные организационные и практические меры, направленные на улучшение состояния законности в названной сфере. В **Саратовской области** в 2013 г. продолжено конструктивное взаимодействие с Постоянно действующим координационным совещанием по обеспечению правопорядка в Саратовской области при Губернаторе области, в том числе по вопросам противодействия незаконному производству и обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции. В **Забайкальском крае** в 2013 г. проведены Координационные совещания руководителей краевых правоохранительных органов, в том числе по вопросу состояния работы по выявлению и пресечению незаконного оборота этилового спирта, спиртосодержащей жидкости и алкогольной продукции. В истекшем году в крае увеличилось количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом алкогольной продукции, не отвечающей требованиям безопасности. В суд направлено 313 дел, в том числе два уголовных дела о преступлениях, совершенных организованными

группами. В целях усиления надзора за исполнением законодательства в этой сфере прокуратурой края подготовлено и направлено межрайпрокурорам соответствующее указание. В *Омской области* в связи с введением дополнительных ограничений на оборот алкогольной продукции в 2013 г. прокуратурой области с участием правоохранительных и контролирующих органов в рамках координационной деятельности проведено заседание межведомственного совещания по вопросу «О повышении уровня взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов в сфере борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции». В *Республике Башкортостан* в прошедшем году на заседаниях Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Республики рассмотрен вопрос состояния законности в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции и мерах, направленных на пресечение правонарушений и преступлений в данной сфере.

В рамках осуществляемого на рассматриваемом направлении прокурорского надзора прокурорами проводятся результативные проверки исполнения законов. Например, в 2014 г. в *Тамбовской области* на устранение факторов, негативно влияющих на оздоровление населения области, были направлены плановые проверки исполнения законодательства об оказании медицинской наркологической помощи и профилактике административных правонарушений, связанных с производством и реализацией алкогольной продукции домашней выработки. В *Астраханской области* в 2013 г. в ходе прокурорских проверок выявлялись нарушения законодательства и в части реализации табачных изделий и алкогольной продукции несовершеннолетним вблизи образовательных учреждений. В суд предъявлено 11 исковых заявлений о запрете реализации табачных изделий и алкогольной продукции вблизи образовательных учреждений. Требования прокуроров удовлетворены. Во *Владимирской области* проведенной в 2013 г. проверкой исполнения законодательства о лицензировании выявлены факты выдачи департаментом развития предпринимательства, торговли и сферы услуг администрации области лицензий на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непивевой продукции за пределами установленного срока предоставленных полномочий и в отсутствие необходимых документов. По данному факту прокурором области 07.08.2013 внесено представление Губернатору области, по результатам рассмотрения которого 2 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. В *Пермском крае* в 2013 г. в целях профилактики пьянства и алкоголизма в молодежной среде горрайпрокурорами принимались меры к исполнению решения коллегии прокуратуры края и изданного прокурором края

Указания «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обороте алкогольной продукции, профилактики пьянства и алкоголизма». По протестам прокуроров в органах местного самоуправления приведена в соответствие с действующим законодательством нормативная правовая база в области розничной продажи алкогольной продукции. В большинстве территорий края удалось добиться прекращения незаконной продажи алкогольной продукции вблизи детских учреждений. О положительных результатах проведенной работы свидетельствует снижение числа несовершеннолетних, страдающих алкоголизмом и злоупотребляющих алкоголем, выявленных фактов распития алкогольной и спиртосодержащей продукции несовершеннолетними в общественных местах, иных нарушений, связанных с употреблением спиртных напитков, отравлений алкоголем и его суррогатами. Показатель распространенности алкоголизма в 2013 г. снизился на 75,6%. В *Чувашской республике* в 2013 г. в целях обеспечения законности в сфере оборота этилового спирта и алкоголя и выявления контрафактной продукции проводились проверки исполнения законов в деятельности органов власти и организаций, имеющих отношение к алкогольному рынку, с привлечением контролирующих органов проверена законность действующей в Республике системы добровольной проверки качества алкогольной продукции, а также реализованы мероприятия по выявлению фактов регионального протекционизма, дискриминационных условий для оборота алкогольной продукции, нарушения органами власти и хозяйствующими субъектами законодательства о защите конкуренции.

Еще одно направление надзорной работы прокуратуры – участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами. Так, в 2013 г. в *Москве* прокуратурой города в Арбитражный суд г. Москвы направлено 632 иска (заявления) прокуроров в порядке арбитражного судопроизводства, из которых большая часть (627) – по вопросам привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, основная часть из которых (237) направлена в связи с допущенными юридическими лицами нарушениями в сфере лицензирования (в том числе в ходе оборота алкогольной продукции).

Значительное место в работе органов прокуратуры на рассматриваемом направлении занимает обеспечение исполнения законов о профилактике пьянства и алкоголизма (прежде всего среди несовершеннолетних) и достоверности сведений о криминологических характеристиках «алкогольной» преступности, движении и результатах расследования соответствующих уголовных дел. Например, органами прокуратуры *Иркутской области* в 2013 г. выявлялись неединичные факты нарушений при осуществлении надзора в сфере профилактики потребления

подростками алкоголя. Подобные нарушения способствуют отрицательным тенденциям подростковой преступности. В *Пензенской области* также во взаимодействии с другими правоохранительными органами и органами местного самоуправления осуществляется борьба с пьянством и алкоголизмом предоставленными законом средствами. На совместном заседании постоянно действующего Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пензенской области и Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Пензенской области 15.07.2013 по инициативе прокуратуры области обсуждены вопросы организации взаимодействия правоохранительных органов, органов здравоохранения и общественных организаций в сфере предупреждения преступлений и иных правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Используются предоставленные законом полномочия по применению уголовно-правовых методов в борьбе с пьянством и алкоголизмом: выявление и привлечение к уголовной ответственности по ст. 238 УК РФ лиц, реализующих спиртосодержащую жидкость, представляющую угрозу для жизни и здоровья. Одним из приоритетных направлений деятельности в 2013 г. оставалось обеспечение достоверности показателей о преступлениях, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. Последовательная позиция прокуратуры позволила снизить количество допускаемых нарушений. В *Саратовской области* отдельное внимание в 2013 г. обращалось на исполнение законодательства об ограничении розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним. В ходе проверок исполнения законов выявлялись нарушения в организации профилактической работы со стороны органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. На фоне значительного числа несовершеннолетних, употребляющих алкогольную продукцию, не соответствовали реальной обстановке результаты работы по выявлению лиц, реализующих ее подросткам. По итогам проверки в ГУ МВД области внесено представление об устранении нарушений законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних, по результатам рассмотрения которого 4 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Результаты проверки рассмотрены на координационном совещании руководителей правоохранительных органов области. Принятыми мерами была снижена динамика роста уровня подростковой преступности. Прокуратура области на протяжении последних лет активно взаимодействует со средствами массовой информации, освещая прокурорскую деятельность в целях своевременного информирования населения о состоянии законности и правопорядка (включая тематику борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции).

В *Тамбовской области* общественный резонанс имели результаты проведенной в 2013 г. проверки исполнения законодательства об обороте алкогольной продукции. Вопросы состояния законности в этой сфере рассмотрены на заседаниях коллегии прокуратуры области, разработан комплекс дополнительных мер, направленных на совершенствование организации прокурорского надзора. В *Республике Татарстан* прокуратурой Республики в течение 2013 г. уделялось пристальное внимание достоверности отражения криминологических характеристик преступлений при формировании документов первичного учета. Наглядным примером результативности работы в данном направлении является увеличение (в статистическом выражении) преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (в 2013 г. зарегистрировано на 24,4% больше, чем в 2012 г.). Резкий рост произошел не по причине алкоголизации населения, а в связи с наведением порядка при формировании статистики. Прокуратура Республики Татарстан координирует деятельность по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией, формированию здорового образа жизни населения. В соответствии с законодательством Республики Татарстан в целях снижения доступности алкогольной продукции действует запрет ее розничной продажи с 22:00 до 10:00 часов, установлен порядок определения территорий, на которых не допускается продажа алкогольной продукции и пива. Прокуроры на местах принимают активное участие в заседаниях рабочих групп по профилактике злоупотреблений алкогольной продукцией, пивом, табаком и формированию здорового образа жизни среди населения Республики. В результате совместных мероприятий с подразделениями МВД по Республике Татарстан и районными прокуратурами в 2013 г. увеличилось количество выявленных фактов продажи продукции, запрещенной к реализации несовершеннолетним, в том числе алкоголя. В результате активизации усилий контролирующих и правоохранительных органов по противодействию нелегальному производству и обороту алкогольной продукции и ее суррогатов в отчетном году наблюдалась тенденция к снижению уровня потребления алкогольной продукции на душу населения, заболеваемости алкоголизмом. Этому также способствовало утверждение в 2013 г. Кабинетом Министров Республики Татарстан программы обеспечения общественного правопорядка и противодействия преступности в Республике Татарстан. Распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан определены субсидии муниципальным образованиям на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания муниципальными автономными учреждениями по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии опьянения. Такие учреждения организованы в ряде муниципальных образований.

§ 5. Направления борьбы с криминальными рынками природных ресурсов и алкогольной продукции

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, выступая 19 мая 2014 г. на заседании Правительства РФ, отметил, что обстановка в сферах, связанных с использованием природных ресурсов и производством алкогольной продукции, «непростая и достаточно криминальная, нужно уделять этому особое, повышенное внимание». Проведенные исследования это подтверждают и позволяют изложить ряд мер, направленных на борьбу с криминальными рынками природных ресурсов и алкогольной продукции.

1. Меры борьбы с криминальным рынком водных биоресурсов

В последние годы, а особенно в связи с принятием Президентом РФ и Правительством РФ нормативных актов, ограничивающих ввоз рыбных продуктов из стран Евросоюза¹, значимость активизации борьбы с незаконным, несообщаемым, нерегулируемым рыбным промыслом, а также контрабандой водных биоресурсов, осознана на всех уровнях системы власти в России.

Первоочередными шагами по борьбе с незаконным промыслом водных биоресурсов должна стать реализация уже заключенных международных соглашений и поручений Президента РФ, — убежден руководитель информационного агентства по рыболовству А. А. Савельев².

Мировой опыт, в частности, накопленный в работе с Норвегией, показывает, что браконьерство можно практически свести к нулю с помощью портового контроля, мониторинга рыболовства. Россия присоединилась к Соглашению ФАО ООН о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла (документ был подписан в 29 апреле 2010 г.). Кроме присоединения к этому глобальному соглашению, также ведется работа по достижению двусторонних межправительственных договоренностей. Соглашения по борьбе с браконьерством подписаны с Южной Кореей и КНДР, Японией и Китаем. Россия стремится охватить соглашениями по противодействию ННН промыслу все страны Азиатско-Ти-

¹ 06.08.2014 Президент России В. Путин подписал Указ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ»; согласно постановлению Правительства РФ, опубликованному 07.08.2014, запрет импорта распространяется на рыбу и морепродукты (в том числе в свежем и охлажденном виде), а также продукты их переработки, из стран Европейского союза, США, Канады, Австралии и Норвегии.

² См.: <http://www.fishnews.ru/news/22744>.

хоокеанского региона, чтобы меры по борьбе с незаконной добычей водных биоресурсов работали не только у нас в стране, но и у наших партнеров.

Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2534-р утвержден Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла. План предусматривает проведение ряда мероприятий как в части совершенствования действующего законодательства, так и создание на базе существующих отраслевых систем единой системы контроля за деятельностью судов рыбного промыслового флота, осуществляющих добычу водных биоресурсов, переработку и транспортировку уловов, а также за освоением квот. При этом должен быть определен головной межведомственный оператор такой системы.

Оговорено введение в действие электронного судового журнала и использование усиленной квалифицированной электронной подписи капитанами рыбного промыслового флота, установка на судах дополнительных средств технической аудио- и видеofиксации, а также средств дистанционного доступа к необходимой информации.

Ряд пунктов касается иностранного флота в части повышения эффективности мер контроля за судами под иностранным флагом в ответ на ведение ими ННН промысла в морских пространствах, в которых Россия осуществляет суверенные права в отношении водных биоресурсов. Государство должно обеспечить установление системы оповещения, предназначенной для распространения информации о фактах несоблюдения иностранными судами мер по сохранению и управлению водными биоресурсами.

Предусмотрено усиление административных и уголовных санкций, соответствующих уровню допущенных нарушений и учитывающих стоимость полученных уловов водных биоресурсов, повторность допущенных нарушений, а также величину ущерба, нанесенного водным биоресурсам и среде их обитания. Борьба с браконьерством предполагается и за счет недопущения повторного вовлечения конфискованных судов в ННН промысел.

В соответствии с Распоряжением Минсельхоза России от 18.02.2014 № 14-р утвержден более подробный перечень мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

Так, необходимо разработать на уровне федерального законодательства порядок выдачи разрешений на деятельность по приемке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, добытых (выловленных) во внутренних морских водах,

в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Каспийском (включая низовья впадающих рек) и Азовском морях, в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов по национальным квотам Российской Федерации, а также произведенной на судах рыбной и иной продукции из уловов водных биоресурсов (приемо-транспортные операции).

Кроме того, необходим нормативно-правовой акт Минсельхоза России, предусматривающий порядок оснащения судов, осуществляющих приемо-транспортные операции, техническими средствами контроля, обеспечивающих автоматическую передачу данных о местоположении судна; предоставления судами информации о результатах такой деятельности.

В Распоряжении Минсельхоза России предлагается также разработать правовой акт Правительства Российской Федерации о создании на базе существующих отраслевых систем единой системы контроля за деятельностью судов, осуществляющих вылов, переработку и транспортировку водных биоресурсов, а также за освоением квот (долей квот) добычи (вылова) водных биоресурсов.

Кроме того, предлагается принятие соответствующих законов, направленных на организацию мониторинга качества и безопасности уловов водных биоресурсов; создание системы отслеживания происхождения водных биоресурсов и произведенной из них рыбной и иной продукции на всех этапах их перемещения; на совершенствование государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В части усиления уголовной и административной ответственности за нарушения в этой области предложено принять закон, предусматривающий:

- определение условий выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в отношении судов, включенных в перечень судов, участвовавших в незаконном, несообщаемом и нерегулируемом промысле, а также находящихся под управлением лица, лишенного права занимать должность капитана;
- установление запрета на размещение водозаборных сооружений в местах нереста и зимовки водных биоресурсов;
- введение ограничений на реализацию отдельных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов;
- увеличение размеров штрафов за правонарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в том числе касающихся ужесточения уголовной и административной ответственности

- за нарушение правил рыболовства путем кратного возмещения нанесенного ущерба;
- введение административной ответственности за невыполнение требований по установке и обеспечению эксплуатации технических средств контроля, обеспечивающих автоматическую передачу данных о местоположении судна;
- введение ответственности за внедрение несогласованных в установленном порядке новых технологических процессов, влияющих на состояние водных биоресурсов, и за нарушение режима хозяйственной и иной деятельности в рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зонах;
- введение правовых норм, регулирующих особенности производства по делам об административных правонарушениях в отсутствие понятых в труднодоступной местности.

В Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предложено внести изменения, предусматривающие установление правил рыболовства в открытом море в районах действия международных договоров Российской Федерации и административной ответственности за нарушение таких правил.

Предлагается внести изменения в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие:

- установление запрета на смену регистрации судна и (или) юридического лица с целью уклониться от ответственности за нарушение российского законодательства или международных обязательств, вытекающих из членства России в международных рыбохозяйственных организациях и полномочий Минтранса России по определению порядка применения такого ограничения;
- регистрацию в Государственном морском регистре судоходства только тех судов рыбопромыслового флота, в отношении которых Росрыболовство имеет возможность и право в дальнейшем выдать разрешения на рыболовство и полномочий Минтранса России и Минсельхоза России по определению условий такой регистрации;
- установление полномочий Минтранса России по определению порядка фрахтования судов, обеспечивающего очевидность заинтересованных в судне подлинных лиц или корпорации и исключающего возможность участия таких судов в ННН промысле;
- установление условий, при которых доступ иностранным судам в российские порты для выгрузки водных биоресурсов и продукции из них будет разрешен только в том случае, если компетент-

- ные органы имеют реальную возможность для проведения их инспекций, а также полномочий Минтранса России по определению порядка реализации таких условий;
- установление условий регистрации судов, предусматривающих возможность запроса информации о всех государствах, в которых это рыболовное судно было зарегистрировано ранее, в том числе и под любыми другими названиями и объяснений о причинах любых частых изменений регистрации этого судна, а также полномочий Минтранса России по установлению порядка реализации таких условий;
 - утилизацию судов, конфискованных по решениям судов за участие в ННН промысле и установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению порядка утилизации таких судов;
 - возможность изъятия и конфискации тех уловов водных биоресурсов и продукции из них, в отношении которых в ходе инспекции судна было установлено, что они не были внесены в судовые промысловые документы и/или не были отражены в судовых точных донесениях;
 - установление запрета на осуществление определенной деятельности по рыболовству без прямого разрешения на это российских уполномоченных органов в любых находящихся под суверенитетом и юрисдикцией Российской Федерации районах добычи (вылова), а для российских судов рыбопромыслового флота также в районах открытого моря и другие.

Несмотря на то что в данном распоряжении Минсельхоза России подробно раскрыты все изменения, которые необходимо внести в законодательство, описаны все необходимые мероприятия, в нем отсутствуют сроки выполнения запланированных мероприятий. Возможно, сроки будут установлены в дальнейшем в соответствующих нормативно-правовых актах Минсельхоза России, иначе процесс реализации плана может затянуться на годы.

Помимо принятия соответствующего законодательства и внедрения организационных мер, требуется усиление борьбы с криминальным рынком водных биоресурсов со стороны всех органов контроля и надзора с целью предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, а также правоохранительных органов с целью привлечения к ответственности виновных лиц и возмещения ущерба от правонарушений. Учитывая множественность данных органов, требуется определить межведомственного координатора их действий.

2. Меры по противодействию криминальному рынку лесных ресурсов

Основными факторами, обуславливающими широкое распространение незаконных рубок и оборота незаконной древесины, являются как высокий спрос на такую древесину на внешнем и внутреннем рынках, так и широкое предложение, обусловленное пробелами в лесном законодательстве и слабым уровнем межведомственного взаимодействия.

Существенным фактором, не способствующим борьбе с незаконными рубками лесных насаждений, является и низкий уровень материально-технического обеспечения сотрудников, осуществляющих государственный лесной надзор (лесную охрану). Кроме того, в России отсутствует государственная система учета заготовленной древесины, позволяющая прослеживать движение древесины в цепочке от лесосеки через пункты переработки до потребителя с целью подтверждения ее законности.

Упразднение государственной лесной охраны, преобразование лесхозов путем их реорганизации и ликвидации отрицательно сказываются на выполнении мероприятий по охране и защите лесов. Увеличилось число лесных пожаров и площадей, пройденных огнем в лесу. При этом снизилось средняя численность людей, работающих на тушении лесных пожаров. Возрастает количество незаконных вырубок и торговля нелегальной древесины.

Для реализации предусмотренных Правительством Российской Федерации мер по развитию лесного комплекса страны на период до 2020 года, обеспечения стабильного лесопользования, преодоления негативных тенденций необходимо совершенствование лесного законодательства, в том числе:

- предусмотреть организацию государственной лесной охраны, имеющей статус специально уполномоченного федерального органа; дополнить перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации пунктом, обеспечивающим государственную охрану лесов, лесной надзор и контроль;
- привести определение незаконной вырубке и предусмотреть нормы по охране лесов, лесной надзор и контроль;
- установить порядок заготовки древесины, очистки горельников на лесных участках, пройденных лесными пожарами, исключая умышленный поджог древостоев для коммерческих целей;
- определить срок, в течение которого должно быть произведено лесовосстановление на вырубках или гарях в лесах, предоставленных для заготовки древесины и установить ответственность за невыполнение данных требований в установленный срок и др.

Важными являются вопросы, связанные с повышением эффективности работы контролирующих органов и противодействием их коррумпированности, а также усилением межведомственного взаимодействия правоохранительных органов и структур, задействованных в лесной сфере.

Также актуальными остаются вопросы технической модернизации лесной отрасли, внедрения инновационных технологий, совершенствования инфраструктуры, создания благоприятного инвестиционного климата, эффективности мер по защите окружающей среды и рациональному лесоиспользованию.

3. Меры по совершенствованию законодательства о контроле качества и безопасности продукции сельскохозяйственного и животноводческого назначения

Основными причинами поставки контрафактной и фальсифицированной продукции являются:

- несовершенство законодательной и нормативно-технической базы, обеспечивающей функционирование защиты рынка и потребителей;
- свободный допуск значительного количества хозяйствующих субъектов к деятельности, связанной с производством и реализацией продукции, допускающий вовлечение большого числа недобросовестных лиц, ориентированных на быстрое извлечение прибыли в ущерб качеству реализуемых товаров;
- отсутствие действенного механизма в части выявления и изъятия контрафактной продукции;
- недостатки в работе контрольных и правоохранительных органов;
- коррупция, безнаказанность должностных лиц, в том числе отвечающих за ввоз и функционирование товарного рынка и допускающих наличие на нем значительного количества контрафактной продукции;
- привлекательность контрафактной продукции для значительного числа потребителей из-за более низкой стоимости.

Эта совокупность социально-экономических причин, способствующих производству и распространению контрафактной и фальсифицированной продукции, свидетельствует о масштабности задач, которые предстоит решать государству и определяет векторные направления борьбы с контрафактом пищевой продукции.

Так, требует совершенствования Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Закон № 29-ФЗ), неопределенность формулировок которого о «качестве продукции», «фальсифицированной продукции» приводит к расши-

рительному их толкованию, в том числе при проведении контрольных и надзорных мероприятий.

Данный закон также следует привести в соответствие с Техническим регламентом Таможенного союза (ТС) «О безопасности пищевой продукции» (далее – ТР ТС 021.2011), утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880.

Необходимо доработать Постановление от 23.09.2013 № 839 «О государственной генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы»¹.

В сфере борьбы с оборотом контрафактной, фальсифицированной и некачественной продукции требуется корректировка уголовного и административного законодательства.

Представляется необходимым предусмотреть в ст. 180 УК РФ (незаконное использование товарного знака) ответственность за производство, продажу, обмен или иное введение в оборот контрафактной продукции. Эти действия напрямую затрагивают проблему защиты интеллектуальной собственности и связаны с нарушением авторских и смежных прав.

В настоящее время уголовное дело возбуждается только при причинении ущерба в сумме не менее полутора миллионов рублей (примечание к ст. 169 УК РФ). Эта сумма, по мнению сотрудников МВД России, является чрезмерно завышенной. Поэтому в целях повышения эффективности борьбы с производством и реализацией контрафактной продукции целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство о снижении установленного порога крупного ущерба.

Действующая редакция ст. 180 УК РФ включает, к сожалению, лишь частные случаи уголовной ответственности за оборот контрафактной продукции.

Очевидно, следует вернуть уголовную ответственность за обман потребителей, включив в УК РФ самостоятельную статью, предусматривающую ответственность за закупку за рубежом, поставку, ввоз на территорию РФ или вывоз с территории РФ контрафактных и (или) фальсифицированных товаров.

Статья 238 УК РФ закрепляет ответственность за производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, не отвечающих требованиям безопасности, тогда как спецификой поддельных товаров может

¹ В Постановлении № 839, например, отсутствуют положения о формате должных проверок, в частности, для дачи заключений о результатах исследований (п. 15), в перечне оснований отказа в выдаче соответствующих свидетельств отсутствует такое основание, как представление для государственной регистрации поддельных и сфальсифицированных документов и др.

быть их общественная опасность при отсутствии опасности для здоровья или жизни людей. Прежде всего подразумеваются продукты питания, не отвечающие заявленным потребительским качествам по составу ингредиентов, пищевой ценности, калорийности; лекарственные средства и биологически активные добавки, которые по фармакологическим и иным свойствам хотя и не принесут вреда, но в критический момент могут оказаться неспособными помочь смертельно больному человеку. В связи с этим в ст. 238 УК РФ должна быть предусмотрена ответственность за производство, хранение или сбыт контрафактной и фальсифицированной пищевой продукции, а также лекарственных средств независимо от того, отвечают они требованиям безопасности или нет.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) в настоящее время за изготовление и реализацию недоброкачественной пищевой продукции нарушителей можно привлечь по ст. 14.7 «Обман покупателей» и ст. 14.8 «Нарушение прав потребителей», где установлены слишком мягкие санкции.

Принимая во внимание актуальность и социальную значимость вопросов продовольственной безопасности, что реализация некачественной продукции приводит к ухудшению здоровья и качества жизни граждан, полагаем необходимым усилить меры административного наказания за обман покупателей и нарушение прав потребителей.

Кроме того, по аналогии со ст. 14.4.2 «Нарушение законодательства об обращении лекарственных средств» КоАП РФ следует дополнить отдельной статьей об ответственности за нарушение законодательства о производстве и реализации пищевой продукции.

Проблема оборота контрафактных и фальсифицированных продуктов в России требует комплексного решения и универсальных методов борьбы с этими неправомерными действиями в настоящее еще не создано. Об этом свидетельствует опыт развитых стран: в Европейском союзе (ЕС), например, потребовалось около 40 лет, прежде чем были созданы условия, существенно ограждающие рынок ЕС от контрафактной продукции.

Необходимо постоянное обновление и совершенствование законодательной базы, включая нормы гражданского, административного, таможенного, уголовного и процессуального законодательства, в том числе гармонизации их с международными требованиями.

4. Меры борьбы с нелегальным оборотом алкогольной продукции в Российской Федерации

Алкогольный бизнес в России является довольно доходным. В настоящее время в Российской Федерации на каждого человека, включая

младенцев, потребление чистого алкоголя составляет около 14 л в год¹. Мировой опыт свидетельствует о том, что наиболее эффективными мерами алкогольной политики являются меры, включающие уменьшение доступности алкоголя. Так, ценовое регулирование (т.е. повышение акцизов) является одним из эффективных способов сокращения потребления алкоголя при одновременном повышении доходов государства. В то же время это приводит к частичному замещению легального алкоголя нелегальным. По мнению экспертов, это прежде всего связано с излишне высокими ставками акциза и дальнейшим прогнозом на их повышение.

Конечно, практически бесконтрольный ввоз алкогольной продукции из стран Таможенного союза, особенно из Казахстана, серьезно осложняет и без того непростую ситуацию на отечественном рынке. В настоящее время акциз на алкогольную продукцию в Российской Федерации составляет 400 руб. (10 евро) за литр безводного спирта. По информации Минфина России, ставки акцизов на крепкий алкоголь в Беларуси составляют примерно 80–90% от уровня ставок в России, а в Республике Казахстан акциз в 5 раз ниже, чем у нас. В результате в приграничных регионах происходит замещение российской водки более дешевой, в основном казахской, продукцией. И, как следствие, это является одной из причин снижения розничных продаж водки в Российской Федерации. Если год назад казахскую водку можно было приобрести только в пределах 100 км от границы с Казахстаном, то в настоящее время она реализуется на территории до 700 км от границы. По информации администрации Тюменской области, до 2/3 реализуемой в г. Тюмень водки приходится на продукцию, произведенную в Республике Казахстан. Ассоциация операторов алкогольного рынка Оренбуржья провела экспертизу 18 образцов водок производства Казахстан. В соответствии с заключением экспертов 10 из 18 образцов не отвечают требованиям ГОСТа, например, концентрация сивушного масла значительно превышает предельно допустимую величину. Выявлено присутствие ацетона, изобутилацетата и десятков других, не идентифицированных веществ, присутствует осадок и посторонние включения. По мнению специалистов, возможная причина – использование пищевого этилового спирта (синтетического, гидролизного, нефтяного). Такая продукция реализуется на неофициальных рынках без сопроводительных документов, в результате установить количество ввезенной продукции и участников перевозки практически невозможно.

Ситуацию с ввозом алкоголя из стран Таможенного союза серьезно осложняет отсутствие законодательного регулирования его приобретения и перемещения физическими лицами, что, по сути, позволяет бескон-

¹ См.: <http://magmfc.ru/magnoliaPublic/gportal/npa/prosecutor/alkogol.html>.

трольно ввозить на территорию Российской Федерации любые партии алкоголя без товарно-сопроводительных документов (от легкового автомобиля до фуры). При этом, согласно законодательству РФ, нарушением будет являться только реализация (торговля) алкоголя (без лицензии).

Необходимо на законодательном уровне определить размер товарной партии, в случае превышения размера которой действия лица будут расцениваться как предпринимательская деятельность.

Для изменения ситуации были подготовлены законопроекты, поддержанные Минфином России, согласно которым устанавливаются единые порядок уплаты и ставки на производимый в России и ввозимый из стран ТС спирт. Вместе с тем принятие данных поправок отложено Государственной Думой на неопределенное время.

Кроме того, вопрос об установлении единых ставок акциза на алкогольную продукцию внутри Таможенного союза, по информации Минфина России, будет решен не ранее 2020 г.¹

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 474 «О представлении уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции» с 01.10.2013 установлен порядок представления уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции (далее – уведомление) и порядок ведения федерального реестра алкогольной продукции.

В отношении алкогольной продукции, подлежащей обязательной маркировке акцизными марками или федеральными специальными марками, уведомления представляются не позднее чем за 5 дней до представления в установленном порядке заявки о фиксации информации о маркируемой алкогольной продукции в единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В отношении алкогольной продукции, не подлежащей маркировке, уведомления представляются не позднее чем за 5 дней до поставки.

Уведомление представляется организацией в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка по телекоммуникационным каналам связи, в том числе с использованием Федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Организация не представляет уведомление в случае, если сведения об алкогольной продукции, содержащиеся в ранее представленном этой организацией уведомлении, внесены в реестр.

¹ http://fsrar.ru/information/rosalkogolregulirovanie-v-smi/intervju_zamestitelja_rukovoditelja_rosalkogolregu

Ответственность за непредоставление уведомлений предусмотрена ч. 1 ст. 14.17 КоАП РФ. Уже начинает формироваться судебная практика арбитражного суда по привлечению юридических лиц к данному виду ответственности. Так, в соответствии с решением Арбитражного суда республики Саха (Якутия) от 04.04.2014 (дело № А58-1123/2014) к административной ответственности по ст. 14.17 КоАП РФ привлечено ОАО Финансовая агропромышленная корпорация «Якутия», и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 100 000 руб. Нарушение выразилось в осуществлении оборота алкогольной продукции без направления уведомления в федеральный реестр алкогольной продукции о производимой и поставляемой на территорию РФ алкогольной продукции.

В КоАП РФ имеется ряд статей, предусматривающих административную ответственность за незаконный оборот алкоголя: ст. 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; ст. 14.17 «Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; ст. 14.18 «Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции»; ст. 14.19 «Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Правом составлять протоколы о данных правонарушениях наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 154 (ред. от 18.03.2014) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, а также функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере, в том числе: принимает в указанной сфере необходимые нормативные правовые акты; лицензирует производство и оборот этилового спирта, алкогольной (за исключением розничной продажи) и спиртосодержащей продукции и осуществляет лицензионный контроль; осуществляет выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной

продукции, производимой на территории Российской Федерации; ведет государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др.

На территории субъектов РФ государственную функцию «Осуществление лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции» обеспечивают специально уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ. Например, в Брянской области создано управление потребительского рынка и услуг, контроля в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹. Исполнение государственной функции осуществляется во взаимодействии с федеральными и региональными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, общественными и иными организациями.

Ряд вопросов, связанных с качеством реализуемой в розницу алкогольной продукцией, относится к компетенции Роспотребнадзора.

Такая множественность органов контроля и надзора и их несогласованность действий требует координации усилий на всех уровнях власти в борьбе с нелегальным рынком алкогольной продукции со стороны прокуратуры.

Кроме того, необходимо усилить надзор за деятельностью правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию уголовных дел, связанных с незаконным оборотом алкоголя.

Также целесообразным представляется дальнейшее осмысление вопроса о возможной дифференциации норм законодательства, устанавливающих ответственность в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции в зависимости от статуса субъекта правонарушения: легального субъекта предпринимательства, нелегального производителя и распространителя либо физического лица, осуществляющего изготовление алкоголя в домашних условиях (с учетом различной степени общественной опасности их действий).

Требуется максимальное использование предоставленных законом рычагов для воздействия на недобросовестных лицензиатов. В частности, законодательством не зафиксирован срок, в течение которого нарушитель после аннулирования лицензии не вправе осуществлять лицензируемую деятельность в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции. Последствием этого пробела является

¹ Указом Губернатора Брянской области от 29.01.2013 № 62 утверждено Положение об управлении потребительского рынка и услуг, контроля в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Брянской области.

парадоксальная ситуация, когда нарушитель может обратиться с заявлением о выдаче новой лицензии сразу же после аннулирования предыдущей. Необходимо исключение такого пробела применительно ко всем иным сферам лицензируемой деятельности, например, путем установления запрета на обращение с заявлением о предоставлении лицензии ранее установленного в законе срока, исчисляемого со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании предыдущей лицензии, либо бессрочно.

При этом, безусловно, антикриминальная политика прежде всего предполагает необходимость реализации социальных мероприятий, без которых борьба с криминальным рынком производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции будет неэффективной, таких как повышение уровня жизни населения, сокращение безработицы, профилактика алкоголизации населения, пропаганда здорового образа жизни, повышение правовой грамотности населения, развитие культуры потребления алкогольной продукции.

В настоящее время этико-правовые и социальные проблемы, объективно существующие в области потребления алкогольной продукции и связанные с последствиями такого потребления, детерминируют необходимость позиционирования в основе государственной политики в области производства, оборота и потребления алкогольной продукции конституционно обоснованных и иерархически выстроенных по значимости для общества и государства приоритетов, включая:

- презюмируемую ответственность государства за надлежащее обеспечение демографического благополучия, здоровья и нравственности граждан и общества в целом (ч. 2 ст. 7, ст. 41, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации);
- ценностные начала, определяемые конституционными императивами защиты общественной нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения демографической безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации);
- защиту прав потребителей (ч. 1 ст. 55 в свете ст. 41 и ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации);
- обеспечение свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 и ст. 34 в свете ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации);
- охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44 в свете ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации)¹.

¹ Берзин В. А. Государственная политики в области производства, оборота и потребления винодельческой продукции: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2010 // <http://www.dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-yuridicheskie/a141.php>.

ГЛАВА V

БОРЬБА С РЫНКОМ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ

§ 1. Состояние рынка легализации преступных доходов

Экономические преступления совершаются с целью получения выгоды, которая в основном идет на нужды личного потребления. Однако при получении крупных сумм криминальных доходов, превышающих личные потребности и возможности инвестирования в криминальный бизнес, преступник или преступная группировка сталкиваются с необходимостью снижения экономических и юридических рисков обладания такими активами, сохранения их от конфискации, инфляции и т.п. Учитывая, что преступные доходы не изъяты из гражданского оборота и обладают рыночной стоимостью, возможности для их сохранения и преумножения представляет законный экономический оборот.

Введение преступных доходов в легальный экономический оборот связано с риском привлечь внимание органов государственного контроля и правоохранительных органов, что требует маскировки происхождения криминальных средств. Для этих целей совершаются сделки и финансовые операции, которые позволяют выдать криминальные активы за легальные доходы и получить возможность свободно их использовать. В результате преступные доходы отмываются и проникают во все сферы экономики, выводятся за пределы страны.

В современных условиях легализация преступных доходов представляет опасность не только для отдельных государств, но и для всего международного сообщества. По оценкам экспертов Международного валютного фонда, преступные организации ежегодно легализуют от 500 млрд до 1,5 трлн долл. США, что составляет до 5% валового мирового продукта. В частности, ежегодный доход итальянской мафии составляет порядка 140 млрд евро в год, из которых более 100 млрд – чистая прибыль, равная 7% ВВП страны, значительная часть из которой легализуется¹.оборот наркомафии в Мексике составляет порядка 40 млрд долл. США². Объем доходов группировок, связанных с производством, трафиком и реализацией только героина, составляет 65 млрд долл. США³.

¹ *Миракян Н.* Деньги не пахнут? / Российская газета. 12.01.2012.

² *Белов П.* Мафия дала государственный совет // Коммерсантъ. 2009. 17 июля.

³ *Каримов Д.* Наркобароны попали в список // Российская газета. 2012. 16 апреля.

Являясь криминальной закономерностью, легализация преступных доходов способствует формированию рынка преступных капиталов, на котором предоставляются услуги перевода, обналичивания денежных средств при помощи фирм-однодневок и банков-оболочек. Рентабельность таких операций превышает доходы от продажи наркотиков и торговли оружием и может достигать 900%.

Объем рынка легализации преступных доходов в России оценивается в 2 трлн руб. Проведенный Росфинмониторингом комплексный анализ обстановки в финансовой сфере нашей страны показал, что за год из 84 млрд долл. США, выведенных за рубеж, с признаками отмывания перечислено около 1 трлн руб. (33 млрд долл. США). Назначение перевода средств – оплата стройматериалов, электроники, оборудования, акций, ценных бумаг, перестрахование. Десятки миллиардов рублей оседают на таких экзотических рынках перестрахования, как Тунис, Сент-Люсия, Сент-Китс и Невис.

По данным Росфинмониторинга, при помощи фирм-однодневок в год внутри страны обналичивается порядка 1 трлн руб. С учетом незаконного вывоза капитала (1 трлн руб.), осуществляемого также при помощи фирм-однодневок, почти 2 трлн руб. выводится из экономики, что составляет около 4% валового внутреннего продукта. Сегмент обналичивания и вывода денег за рубеж ежегодно растет на 25–30%, количество фирм-однодневок с 2009 г. увеличилось в 2 раза¹.

Наиболее уязвимыми для теневого оборота оказываются бюджетные расходы, имущественные и финансовые активы компаний, в том числе с государственным участием, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, топливно-энергетического, оборонного, строительного комплексов. Эти компании обросли псевдокоммерческими структурами, теми же фирмами-однодневками.

Несмотря на столь внушительные размеры отмывания преступных доходов, борьба с этими преступлениями практически не ведется. Так, в 2013 г. выявлено всего 372 преступления, предусмотренных ст. 174.1 УК РФ (346 – в 2012 г.), 210 – по ст. 174 УК РФ (265 – в 2012 г.), из них связанных с внешнеэкономической деятельностью по ст. 174 УК РФ – 0, по ст. 174.1 УК РФ – 5.

Показатели регистрируемой легализации преступных доходов не соответствуют реальному уровню преступности данного вида с учетом латентности, достигающей 95%. В России ежегодно регистрируются десятки тысяч преступлений, связанных с получением преступного до-

¹ Совещание по вопросам исполнения поручений Президента Российской Федерации 16.02.2012. Официальный сайт Президента Российской Федерации/ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения – 07.03.2012).

хода в крупном или особо крупном размере (в 2013 г. — 29 878), что обуславливает их связь с отмыванием. При этом соотношение легализации преступных доходов, предусмотренной ст. 174, 174.1 УК РФ, к указанным преступлениям составляет несколько процентов (в 2012 г. — 1,4%, в 2013 г. — 2%).

Субъектами рынка легализации преступных доходов являются лица, получившие преступные доходы, и лица, содействующие им в процессе отмывания криминальных активов.

Процесс отмывания является одним из видов деятельности криминальных групп и сообществ в сфере экономики, получающих наиболее значительные преступные доходы, что предполагает необходимость их легализации. Кроме того, наличие сообщников существенно облегчает процесс отмывания, так как лицо, легализующее криминальные активы, должно обладать высокой степенью криминального профессионализма в финансовой сфере или занимать должность, позволяющую распоряжаться крупными денежными суммами или ценным имуществом, иметь доступ к финансовым рынкам. Нередко одному человеку сложно объединить все эти качества, поэтому создается организованная группа лиц, обладающих соответствующими профессиональными навыками.

Профессиональные легализаторы нередко являются работниками легальных организаций, совершая преступления для дополнительного заработка или используя официальную работу для прикрытия своей незаконной деятельности. Нередко ими вовлекаются в преступную деятельность подчиненные сотрудники, коллеги. Легализаторы, создавая преступную группу, подбирают соучастников по критериям наличия опыта финансовой деятельности, верности, готовности выполнить любые распоряжения о проведении финансовых операций, умении хранить тайну. В зависимости от должностного положения профессиональные легализаторы могут подчинять себе работу отдельных подразделений или целых финансовых организаций.

Другой тип профессиональных легализаторов ориентирован на незаконную деятельность. Нередко данные лица приобретают опыт работы в легальных организациях, однако используют свои знания в дальнейшем для незаконной предпринимательской и банковской деятельности, связанной с отмыванием преступных доходов. Указанные лица имеют обширные связи в криминальном мире, нередко пользуются услугами компьютерных преступников, лиц, подделывающих документы, печати, платежные карты.

Высокая рентабельность незаконной деятельности позволяет функционировать организациям, специализирующимся только на отмывании. Ежедневный оборот такой фирмы может достигать

1 млрд руб.¹. Для перевода за рубеж или обналичивания крупных денежных сумм используются банки-оптовики, которые в течение непродолжительного времени проводят через себя миллиарды рублей. Например, в Томске через кредитные организации в течение нескольких дней было обналичено более 10 млрд руб.². В другом случае объем сомнительных операций ООО «Банк «Благовест»» только за месяц составил более 17 млрд руб., за что банк лишился лицензии.

Для придания правомерности владению, пользованию и распоряжению денежными средствами, полученными преступным путем, используется сеть подставных фирм, число которых может достигать нескольких сотен. По данным Банка России, в 2010 г. оборот 250 тыс. компаний, имеющих признаки фирм-однодневок, составил 4,2 трлн руб. По экспертным оценкам, из 4,5 млн юридических лиц, зарегистрированных в России, по формальным признакам к однодневкам можно отнести более половины³.

Особенно наглядно данная тенденция проявляется в Центральном, Северо-Западном и Северо-Кавказском федеральных округах. Так, в одной из схем незаконных финансовых операций участвовала 1173 фирмы-однодневки. Через них было выведено из страны с явным нарушением налогового и валютного законодательства 760 млрд руб., обналичен еще 21 млрд руб. Фиктивные организации позволяют замаскировать процесс легализации под предпринимательскую деятельность, обойти требования идентификации личности клиентов банка, что затрудняет доказывание причастности лица к совершенному преступлению.

Объектами рынка отмывания являются преступные доходы, которые включают денежные средства, иное имущество, имущественные права, полученные в результате совершения преступления. Существует множество определений дохода, что обусловлено многозначностью данного понятия. В широком смысле доход обозначает любой приток денежных средств или получение материальных ценностей, обладающих денежной стоимостью. Так, доход компании можно характеризовать как увеличение ее активов или уменьшение обязательств, приводящие к увеличению собственного капитала⁴. В узком смысле доход ассоциируется с прибылью, заработной платой, рентой, процентом⁵.

¹ Богданов В. Виртуальный банк закрыт // Российская газета. 2012. 20 января.

² Гладунов О. Бой с тенью // Российская газета. 2007. 14 марта.

³ Кукол Е. Мимо бюджета // Российская газета. 2011. 12 июля.

⁴ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1999. С. 91.

⁵ Ильин С. С., Маренков Н. Л. Основы экономики. М., 2004. С. 190.

Источником доходов для целей отмыwania является криминальный сектор теневой экономики. С получением дохода связано несколько видов преступной деятельности, которые делятся на две большие группы: производственная и непроизводственная преступная деятельность. Соответственно производственная преступная деятельность подразделяется на:

а) производство товаров и услуг, продажа и распространение которых, а также владение которыми запрещены законом (например, производство и продажа наркотиков);

б) производственная деятельность, обычно относящаяся к законной, которая при осуществлении ее не уполномоченными на то производителями приобретает незаконный характер (например, оказание медицинских услуг врачами без лицензии).

Непроизводственная преступная деятельность включает незаконное перераспределение доходов и имущества (хищения, незаконное получение кредита и т.п.)¹.

Доход от производственной преступной деятельности представляет собой выгоду, полученную от незаконного производства и реализации товаров и услуг. Например, доходом от незаконного предпринимательства (ст. 171 УК РФ) признается выручка от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления незаконной предпринимательской деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с ее осуществлением. Доходом же от незаконной банковской деятельности (ст. 172 УК РФ) будут не перечисленные в процессе ее совершения денежные суммы, а процент, полученный за криминальную деятельность. Доходом от фальшивомонетничества (ст. 186 УК РФ) являются суммы, полученные от сбыта фальшивых денег или ценных бумаг.

Доход от непроизводственной преступной деятельности представляет собой стоимость имущества или прав на него, изъятых у законного владельца, или уменьшение законных обязательств.

Преступный доход может быть использован в различных целях: для компенсации производственных и непроизводственных расходов, инвестирования в криминальную деятельность, удовлетворения личных потребностей, оставшаяся часть дохода может рассматриваться в качестве прибыли. Расходы и инвестиции в преступную деятельность связаны с криминальным производственным циклом, преступные доходы в этом случае не выводятся в легальный оборот. «Отмыwanie» денежных средств или имущества, добытого преступным путем, требует их сохра-

¹ Федорова Е. А. Возможности учета незаконной экономики в национальных счетах // Материалы Всероссийского конгресса по проблемам финансового контроля. М., 2006. С. 105.

нения, иначе подобная деятельность теряет свой смысл. Следовательно, расходование преступных капиталов (оплата аренды, налогов и сборов, выплата заработной платы и иные действия, личное потребление и т.п.), не может рассматриваться как его легализация.

Прибыль от преступлений, в свою очередь, инвестируется в преступную деятельность или направляется на потребление. Потребление связано с приобретением товаров как первой необходимости, так и предметов роскоши. Потребительское накопление предполагает отсроченное потребление, денежные средства в этом случае аккумулируются в том числе на банковских вкладах. Подобное распределение доходов характерно для низкого или среднего уровня рентабельности преступной деятельности. Значительное превышение преступных доходов над потребностями преступника и возможностями расширения криминальной деятельности создает в составе криминальной прибыли имущественный фонд, обладание которым увеличивает юридические и экономические риски преступника или преступной группировки. Именно наличие такого фонда создает необходимость легализации преступных доходов.

Данный процесс является закономерным развитием преступной производственной деятельности. В некоторых случаях преступники за счет снижения производственных издержек (в том числе при окончании преступной деятельности), личного потребления создают фонды преступных доходов для целей отмывания на более ранних стадиях криминального бизнеса.

Доходы, получаемые в результате непроизводственной преступной деятельности, зачастую являются чистой прибылью, которая в большинстве случаев используется для личного потребления. Преступный доход, полученный от совершения таких преступлений в особо крупном размере, нередко легализуется из-за необходимости скрыть его преступное происхождение.

Источниками наибольших криминальных доходов являются экономические, коррупционные преступления, незаконный оборот наркотиков. Так, ежегодный совокупный доход российских коррупционеров по данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл – Россия» составляет около 300 млрд долл. США¹. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию от 30.11.2010 отметил, что в бюджетной сфере «нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и откаты, и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона руб.»².

¹ Борисов С. От конвертов перешли к откатам // Российская газета. 2010. 7 декабря.

² Российская газета. 2010. 1 декабря.

Наиболее часто легализация вменяется при расследовании мошенничества, присвоения или растраты, контрабанды, сбыта наркотических средств, незаконного предпринимательства. Неравномерное распределение предикатных преступлений разных видов связано с тем, что некоторые из основных преступлений совершаются чаще (например, количество преступлений, связанных с незаконной банковской деятельностью, объективно меньше количества мошенничеств) или более часто выявляются. Кроме того, некоторые криминальные деяния отличаются более высокой доходностью по сравнению с другими преступлениями. Помимо этого, правоохранные органы зачастую ориентированы на выявление более очевидных фактов легализации преступных доходов, что переводит более сложные в выявлении и расследовании преступления в категорию латентных.

Недостаточное внимание правоохранными органами уделяется выявлению отмывания доходов, полученных от таких преступлений, как вымогательство, незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга, незаконный сбыт оружия, хотя указанные преступления достаточно распространены.

Анализ статистических данных показывает, что, как правило, количество предикатных преступлений превышает количество зарегистрированных фактов легализации преступных доходов, что верно отражает соотношение преступлений, так как отмывание зачастую требует аккумуляции денежных средств.

Структура рынка легализации преступных доходов характеризуется распределением по различным отраслям экономики. Правоохранительная практика, статистические данные, результаты криминологических исследований показывают, что к числу сфер, где наиболее распространено отмывание, можно отнести кредитно-финансовую и внешнеэкономическую.

Наиболее криминализованной остается кредитно-финансовая сфера. Так, в 2011 г. из 450 преступлений, предусмотренных ст. 174.1 УК РФ, 202 совершено в финансово-кредитной системе (45%), в 2012 г. — 155 (45%), в 2013 г. — 130 (35%).

Распространенность легализации преступных доходов в кредитно-финансовой сфере обусловлена спецификой данной отрасли экономики, где с большой скоростью оборачиваются значительные денежные средства. Это позволяет легко замаскировать преступные доходы, придав им видимость законного происхождения. Для отмывания преступных доходов используются практически все виды банковских операций, страхование, операции на рынке ценных бумаг. В первую очередь это открытие счетов, зачисление и выдача средств, осуществление платежей, предоставление кредитов, сделки с векселями.

Для узаконивания преступных доходов широко применяются забалансовые операции банков: заверение поручений и обязательств, гарантии. Для легализации используются также договоры с банками по управлению имуществом, консультированию. Агентство по страхованию вкладов, которое занимается ликвидацией кредитных организаций после отзыва лицензии за нарушение антилегализационного законодательства, отмечает, что 80–90% заявленных активов банкротов являются неликвидными, т.е. не имеют практически никакой стоимости. До 40% неликвидных активов образуется вследствие манипуляций владельцев с собственным капиталом. Нередко денежные средства учредителей в уставный капитал фактически не вносились, а сразу преобразовывались в ненадлежащие активы, нераспределенная прибыль и фонды создавались без реальных источников их формирования. При этом в качестве ненадлежащих активов выступали заведомо невозвратные кредиты, которые выдавались организациям, не ведущим нормальную хозяйственную деятельность, а также вексели, эмитированные такими организациями. В некоторых банках непосредственно перед отзывом лицензии ликвидные активы выводятся в течение нескольких дней через подставные организации и лица.

Легализация преступных доходов осуществляется как на биржевом, так и на внебиржевом секторах рынка ценных бумаг. Теневая торговля ценными бумагами осуществляется вне биржевых площадок, зачастую ценные бумаги приобретаются с рук, информация об участниках сделки с ценными бумагами на предъявителя нигде не фиксируется. Для легализации криминальных доходов используется недобросовестная эмиссия ценных бумаг, когда ценные бумаги выпускаются для скупки самими же легализаторами через подставных лиц, сделки с ценными бумагами с использованием наличного расчета. В результате таких операций номинальным владельцем ценных бумаг может быть одно лицо, фактическим же им является лицо, получившее преступные доходы. Нестабильность экономической ситуации способствует спекуляциям ценными бумагами, использованию инсайдерской информации.

Активно осваивают легализаторы и систему небанковских финансовых учреждений: валютные, фондовые, товарно-сырьевые биржи, страховые организации, пенсионные и инвестиционные фонды, организации, осуществляющие электронные денежные переводы. В настоящее время в России действует около 160 негосударственных пенсионных фондов, которые обслуживают отдельные компании. Объем средств, сосредоточенных в частных пенсионных фондах, составляет порядка 1 трлн руб. Источник происхождения средств этих фондов отследить достаточно сложно. В то же время эти средства активно используются фондами для покупки ценных бумаг, валюты, недвижимости, инвестирования.

Инвестиционные фонды также представляют значительный интерес для легализаторов, предоставляя возможность аккумулировать на банковских счетах денежные средства, скрывая личность выгодоприобретателя. Инвестиционный фонд оформляет поступление денежных средств и использует их для приобретения недвижимости, ценных бумаг, размещения денежных средств на банковских счетах в интересах пайщика-легализатора.

Характерной особенностью рынка легализации преступных доходов является его глобализация. В структуре легализации преступных доходов преобладающий удельный вес составляют преступления транснационального характера, связанные с вывозом преступных капиталов на сумму в 1 трлн руб. ежегодно в офшорные территории и юрисдикции, используемые для сокрытия истинных владельцев криминальных средств и подпитки экономики иностранных государств.

По данным доклада «Еще раз о цене офшора» (The Price of Offshore Revisited), подготовленного международной исследовательской организацией Tax Justice Network (TJN, «Сеть налоговой справедливости»), отток капиталов в зарубежные офшорные зоны из стран СНГ с 1993 г. многократно превышает текущий уровень их бюджетов и других финансовых обязательств. Согласно исследованию, всего из региона Содружества в офшорные зоны вне региона СНГ с 1993 г. выведено 1,194 трлн долл. США. При этом из России вывезено 797,9 млрд долл. США (207% внешнего долга). Наибольший объем капиталов, вывезенных из СНГ, приходится на Кипр, Люксембург, Нидерланды (включая голландские автономии в Карибском бассейне), Британские Виргинские острова, на британские острова Мэн, Гернси, Джерси и Каймановы острова¹.

За рубежом только на Каймановых островах действует свыше ста фондов с российскими участниками в управлении, при этом количество российских бенефициаров таких фондов может быть значительно больше сотни. Общая стоимость расположенных в офшоре Гернси фондов в течение 2012 г. возросла на 15 млрд фунтов стерлингов, и таким образом чистая стоимость активов, находящихся под управлением этих фондов, на декабрь 2012 г. составила 276,8 млрд фунтов стерлингов. Это наполовину больше, чем в декабре 2009 г. Схожие тенденции в британском Гибралтаре. По оценкам местной администрации (2013 г.), россияне зарегистрировали здесь сотни компаний и открыли счета на миллионы евро.

Офшорными территориями создаются благоприятные условия для создания и функционирования офшорных компаний. Например, Бри-

¹ Чичкин А. Закопать подальше // Российская бизнес-газета. 2012. 7 августа.

танские Гибралтар и Виргинские острова получили подтверждение от имени Европейского суда и британских правовых структур, что эти территории имеют право иметь свое налоговое законодательство, отличающееся от имеющегося в Великобритании, чтобы и в дальнейшем развивать финансовый сектор. При этом административно-политический и экономический статус британских автономных территорий позволяет финансовым и другими структурам самой метрополии (Великобритании) обладать обширной информацией о способах и динамике вывода капиталов из разных стран, компаниях или физических лицах, переводящих свои капиталы в офшоры. Такая информация может быть использована в различных целях, в том числе и для экономического и политического шантажа.

Регистрацию подставных офшорных компаний за рубежом осуществляют международные регистрирующие (секретарские) фирмы, специализирующиеся на офшорном бизнесе. Например, в Британских Виргинских островах зарегистрировано 457 тыс. компаний¹. Представительства таких компаний имеются и в России. Для осуществления контроля над офшорной компанией легализаторы могут выбрать один из способов: регистрация в качестве первых подписчиков (акционеров) во вновь создаваемой компании; регистрация в качестве новых директоров и акционеров; приобретение контрольного пакета акций без регистрации в качестве директора; заключение договора с директорами офшорной компании без приобретения ее акций².

Офшоры стимулируют приток капиталов, в том числе и криминальных. Офшорные компании используются для сокрытия личности реального владельца (бенефициара), долей и паев юридических лиц. Например, руководство организацией осуществляется управляющей компанией в интересах третьей компании, находящейся в офшоре, или офшорная компания владеет контрольным пакетом акций второй компании, которая, в свою очередь, владеет контрольным пакетом акций третьей компании и т.д. В результате отследить расчеты между офшорными организациями чрезвычайно сложно; используя режим секретности, преступники активизируют свою незаконную деятельность по переводу денежных средств на счета офшорных компаний, откуда они могут быть переброшены в любое место мира.

¹ *Воскобойников Д.* Апокалипсис завтра/URL: <http://www.kp.ru> (дата обращения — 09.07.2012).

² *Волеводз А. Г.* Правовые и методические основы деятельности органов предварительного следствия России по розыску, аресту и обеспечению конфискации за рубежом денежных средств и имущества, полученных преступным путем: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 143.

В начале цепочки отмывания денежные средства конвертируются (обмениваются на валюту) в российском банке и на основании подложных договоров по платежному поручению со счета подставной фирмы в российском банке перечисляются на счет подставной офшорной фирмы в зарубежном банке. При оформлении фиктивных договоров используются манипуляции с ценами и тарифами при импорте товаров и услуг, операциях с ценными бумагами.

Например, с тем чтобы придать видимость законности операциям по обналичиванию и переводу за рубеж крупных денежных средств, Чернухин и Рогожкин организовали 13 подставных фирм по приему металлолома у населения, а также существующий только на бумаге завод по переработке лома черных и цветных металлов в Каширском районе Подмосковья. Кроме того, в Лихтенштейне ими были организованы пять офшорных компаний.

Схема, по которой действовали злоумышленники, выглядела следующим образом. По договору с одним из российских банков (его название в интересах следствия пока не разглашается) махинаторы получали в нем крупные суммы якобы для расчетов с населением за приобретенный металлолом. Эти наличные средства продавались желающим получить крупные суммы наличными, наценка составляла 6–9%. По такой же схеме Чернухин и Рогожкин организовали получение средств якобы для операций по скупке-продаже серебряных и золотых монет. По версии следствия, последние полгода в день по фиктивным договорам на приобретение монет организаторы брали по 12 млн руб. и продавали нуждающимся в наличных средствах с той же наценкой.

Перевод же денег за рубеж через счета офшорных компаний в Лихтенштейне (конечные получатели находились в основном в странах Балтии и на Кипре) осуществлялся с фиксированной комиссией в размере 1,5%. По данным Росфинмониторинга, за три года организаторам незаконной банковской деятельности удалось вывести за рубеж и частично обналичить 26 млрд руб., заработав на этом, по приблизительным подсчетам, 390 млн руб.¹

Широкие возможности для сокрытия полученных криминальным путем денежных средств представляют офшорные банки. Такие банки чаще всего используются для перечисления денежных средств в крупном объеме посредством межбанковских кредитов. В последующем полученные суммы перемещаются офшорными банками на иные свои корреспондентские счета, откуда поступают в распоряжение лиц, совершивших основное преступление.

¹ Сенаторов Ю. Миллиарды прикрыли металлоломом // Коммерсант. 2014. 1 апреля.

Рынок легализации преступных доходов, несмотря на применяемые меры противодействия, продолжает развиваться. Следует отметить расширение использования легализаторами электронных технологий. Некоторые характеристики электронного банкинга могут использоваться в преступных целях, например, анонимность, когда банк лишен возможности узнать настоящую личность клиента. В качестве других характеристик электронного банкинга, которые могут быть использованы для незаконных финансовых операций, можно выделить неувлечимость, связанную с возможностью исказить суммы, происхождение и получателей операций; высокую скорость осуществления операций; слабый надзор со стороны регулятивных органов и органов банковского надзора.

Например, в целях легализации преступных доходов в Интернете осуществляется найм людей («денежных мулов»), которые соглашаются выступать финансовыми посредниками, открывать и использовать свои банковские счета для перевода денег со счетов потерпевших на счета преступников. Обычно «мулами» становятся люди, которые ищут работу. Объявления, с помощью которых преступники нанимают посредников-соучастников, содержат предложение таких вакансий, как «агент по процессингу платежей», «агент по переводу денег» или «административный представитель». За услугу по использованию своего банковского счета «денежный мул» получает вознаграждение в виде процента от суммы перевода¹.

Легкости незаконных переводов способствует слияние услуг в области банкинга, телекоммуникаций, кредитных карт и мобильной телефонии. Значительная доля такой деятельности не урегулирована законом и выпадает из сферы государственного контроля. Например, банки сдают платежные терминалы в аренду небанковским структурам, которые полученную наличность могут направить по любому, в том числе противозаконному, пути. Около трети владельцев терминалов используют различные схемы для обхода закона².

Возникает также опасность использования для легализации преступных доходов электронных валют. Так, проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с Банком России, ФСБ России и МВД России мониторинг ситуации в сфере кредитно-денежной политики на территории Российской Федерации свидетельствует об устойчивом росте интереса к виртуальным валютам (криптовалютам), обусловленного в том числе возможностью их использования в целях легализации (отмывания) доходов, полученных

¹ Зыкова Т. Финразведка пошла в Интернет // Российская газета. 2011. 10 ноября.

² Кукол Е. Блудная наличность // Российская газета. 2010. 21 апреля.

преступным путем. Все большее распространение получает «электронная валюта» «Биткойн», представляющая собой виртуальное средство платежа и накопления (текстовую последовательность, состоящую из букв латинского алфавита и цифр). Криптовалюта не обеспечена реальной стоимостью, не содержит информации о ее держателях, ее использование анонимно¹.

Таким образом, рынок легализации преступных доходов характеризуется значительным объемом, разнообразием сфер и субъектов, участвующих в незаконных операциях, тенденцией к динамичному развитию и изменению.

§ 2. Факторы, влияющие на рынок легализации преступных доходов

Легализация преступных доходов – преступление рыночное, появилось в финансово-экономической сфере России в связи с переходом страны к рыночной экономике в 1990-е гг. Для легализации преступных доходов в нашей стране имелись благоприятные условия, связанные с дефектами реформ, ведущих к деформациям рыночных отношений, криминализации экономики, извлечению преступных доходов колоссальных размеров, вывозу капиталов за границу в размере до 60 млрд долл. США в год.

При этом дефекты реформ и вызванные ими деформации рыночных отношений не создавались государственными органами умышленно. Чаще всего реформы проводились ускоренными темпами, были недостаточно продуманными, нормативные правовые акты, регулирующие реформы, принимались не только без достаточной глубокой проработки и должного учета реальной обстановки, изменений, которые претерпевал хозяйственный механизм, но и без предвидения возможных негативных последствий. В процессе применения таких нормативных правовых актов вскрывались недостатки, но они своевременно не устранялись и становились объектом криминального воздействия, при этом деформированные рыночные отношения, превращаясь в механизмы теневой экономики, позволяли извлекать преступные доходы и легализовать их. Развиваясь от простых форм до все более сложных, включающих международные финансовые связи, отмывание распространилось и проникло во все сферы экономики, способствуя ее криминализации.

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.02.2014 № 73/1–07д-2014 «Об организации работы по противодействию незаконному обороту криптовалют».

Как всякий социальный процесс, легализация преступных доходов связана с существующими в обществе противоречиями между индивидуальными и общественными экономическими интересами; лицами, ориентированными на противоправный образ жизни, и правоохранительными органами; криминальным бизнесом и законным и т.п. Частный интерес, возведенный в абсолют, создает условия для коррупции и экономической преступности. Базовым противоречием, детерминирующим отмывание, является несоответствие экономической реальности, позволяющей получать значительную прибыль от общественно-опасных деяний, и права как меры должного поведения.

В качестве объективного экономического фактора, способствующего легализации преступных доходов, необходимо выделить роль денежных средств как всеобщего эквивалента стоимости. Денежные средства не могут существовать вне экономического оборота, иначе они потеряют свою ценность, поэтому любой капитал вводится в экономический оборот независимо от того, законно ли его происхождение. «Обращение денег в качестве капитала есть самоцель, так как возрастание стоимости осуществляется лишь в пределах этого постоянно возобновляющегося движения. Поэтому движение капитала не знает границ»¹.

Надо заметить, что финансовый оборот сам по себе не порождает легализацию преступных доходов, преступниками лишь используются возможности финансовой системы и ее дефекты, деформации. Одной из таких деформаций является дисбаланс между финансовой системой и производственной базой, что способствует росту спекулятивного капитала.

Так, за период с 2003 по 2008 г. совокупные активы коммерческих банков выросли с 4 до 20 трлн руб., или в 5 раз, что по мировым меркам можно считать беспрецедентным результатом. Темпы роста финансового сектора заметно опережали динамику практически всех отраслей и сфер российской экономики. Отношение активов банковской системы к ВВП увеличилось с 38% в 2003 г. до 61% к началу 2008 г. Капитализация российских акций по состоянию на май 2008 г. превысила 1 трлн долл., объемы рынка рублевых корпоративных облигаций составили 1,6 трлн рублей. Значительный рост продемонстрировал биржевой срочный рынок (фьючерсы и опционы). Однако это все впечатляющее развитие происходило в условиях острого дефицита внутренних долгосрочных финансовых ресурсов. Основным источником денежных средств были иностранные краткосрочные кредиты и займы. В предкризисный 2007 г. задолженность российских банков и предприятий перед нерезидентами выросла почти на 151 млрд долл. и составила 413,2 млрд долл. Величина внешней

¹ Маркс К. Капитал. Т. 1. М., 1963. С. 163.

задолженности российских хозяйствующих субъектов (банков и прочих секторов) в 2008 г. составила 497,7 млрд долл. США, или 92,1% от объема совокупного национального долга перед нерезидентами¹. Банки использовали деньги, полученные под небольшие проценты за рубежом, для спекуляций на внутреннем рынке, выводя полученные доходы за рубеж и создавая финансовые «пузыри». В структуре активов банковского сектора доминирующее место прочно заняло кредитование финансового сектора, в том числе населения, на ссуды которому приходится более 20% совокупного кредитного портфеля.

В посткризисный период большинство иностранных инвестиций остаются спекулятивными и заключаются в приобретении ценных бумаг. В 2010 г. суммарный объем операций с акциями иностранных банков и инвестиционных компаний превысил 370 млрд руб., что составило 8,7% от общего оборота на бирже. Многие из этих компаний реинвестируют денежные средства, незаконно вывезенные из России, в том числе и полученные преступным путем.

Таким образом, финансовый оборот осуществляется независимо от развития производственного сектора, что влечет существенную деформацию экономики, обуславливающую совершение множества экономически малообоснованных сделок, массовый отток капитала из одних секторов экономики в другие. При дефиците финансовых средств значительная часть предпринимателей уходит в тень, уклоняясь от государственного контроля, возрастает спрос на теневые капиталы, чем пользуются легализаторы преступных доходов.

В результате увеличивается объем оборота наличных средств, активизируется нелегальная деятельность организаций, осуществляющих операции с наличностью. Например, ломбарды предоставляют услуги по обналичиванию денежных средств, операции с ценными бумагами и производными инструментами перемещаются с организованных торговых площадок на внебиржевые, увеличивается вывод финансовых средств из России на счета офшорных компаний, открытые в кредитных организациях третьих стран. Легальная банковская система в таких условиях становится полностью неконкурентоспособной по сравнению с зарубежной: ни по предоставлению долгосрочных кредитов, ни по процентным ставкам.

Трансграничной легализации преступных доходов способствует неограниченная свобода финансовых операций нерезидентов. Законодательство о валютном регулировании разрешает нерезидентам без ограничений осуществлять между собой переводы иностранной валюты со

¹ Горегляд В. Основные риски отечественной финансовой системы // Федерализм. 2009. № 2. С. 60.

счетов (с вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации на банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках или банковских счетов (банковских вкладов) в уполномоченных банках на счета (во вклады) в банках за пределами территории Российской Федерации или в уполномоченных банках (ст. 10 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»)¹.

Согласно ст. 13 данного Закона нерезиденты имеют право без ограничений перечислять иностранную валюту и валюту Российской Федерации со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации на свои банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках и наоборот. Ввоз в Российскую Федерацию иностранной валюты и (или) валюты Российской Федерации, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляется без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства Российской Федерации.

Данные положения Закона способствуют инвестициям в экономику страны, что хорошо для законного бизнеса, но могут способствовать и легализаторам, которые используют переводы и перечисления денежных средств через Россию в целях отмывания. Имеются многочисленные факты, когда резидентом с его расчетного счета, открытого в уполномоченном банке, в течение нескольких месяцев осуществляются только авансовые платежи в пользу нерезидентов, после чего счет закрывается. При этом резидентом не представляются копии грузовых таможенных деклараций, свидетельствующие о ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации в счет осуществленных авансовых платежей или представленные документы, являются фиктивными. Возрастающие масштабы этих операций позволяют предполагать, что в большинстве случаев действительными их целями может являться незаконный вывоз капитала, отмывание доходов, полученных преступным путем².

Криминальным проявлениям способствуют недостатки системы производства и распределения общественных благ, влекущие социальные противоречия³. Производство в стране развито слабо, господству-

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

² Письмо Центрального банка РФ от 13 марта 2008 г. № 24-Т «О повышении эффективности работы по предотвращению сомнительных операций» // Вестник Банка России. 2008. № 13.

³ *Иншаков С. М.* Управление социальными процессами и преступность / Преступность: стратегия борьбы. М., 1997. С. 130.

ет спекулятивный торговый и банковский капитал. С 1992 по 2008 гг. с 7,5 до 13,5% увеличились полностью изношенные основные фонды предприятий, на большинстве предприятий износ оборудования составляет 60–80%, что ведет к техногенным авариям и катастрофам. При этом, по оценкам Международного валютного фонда, наблюдаемый рост экономики не улучшает структуру промышленности и торговли, при нехватке мощностей генерирует рост цен и экспансию импорта. Производительность труда, в том числе в банковском секторе, остается низкой, что связано с плохим управлением и организацией труда, устаревшими технологиями, значительным количеством бюрократических процедур¹.

Доступ субъектов предпринимательской деятельности к экономическим ресурсам затрудняет высокая степень монополизации российской экономики. В 2005 г. 80% ВВП создавались усилиями 1200 компаний, в 2010 г. их осталось 500. Доля малого бизнеса в России составляет 12%. Сегодня развитие нашей экономики фактически определяется небольшим числом (около 20) крупнейших компаний, часть которых связана с государством, другая часть – с иностранными финансово-промышленными группами².

Российский рынок ценных бумаг также является монопольным: во-первых, на десять крупнейших эмитентов приходится 60 и 92% соответственно капитализации и оборота рынка; во-вторых, рынок контролируется пятью крупнейшими участниками, которые формируют 79% биржевого оборота ценных бумаг. В результате этого рынок ценных бумаг не выступает источником инвестиционных ресурсов, необходимых для модернизации национальной экономики³. Из-за высокой степени монополизации экономики рынок в России не имеет широкой социальной базы, что замедляет формирование среднего класса, препятствует развитию демократических институтов и гражданского общества.

Несмотря на динамичное развитие и банковского сектора, некоторые кредитные учреждения не являются независимыми участниками финансовых отношений, что влечет несбалансированность финансового рынка. Такие банки активно кредитуют бизнес своих собственников. При этом формально, юридически соблюдается норматив риска

¹ Клицков В., Попов Д., Тафинцев Д., Швакман И. Эффективная Россия. Производительность розничного банковского сектора. McKinsey Global Institute, 2009.

² Гусев К. Н., Гурин А. Ю. Российская экономика: от монополизации к модернизации // Банковское дело. 2010. № 4. С. 17.

³ Старшинин С. А. Совершенствование регулирования российского рынка ценных бумаг как фактор обеспечения его экономической безопасности: Автореф. дисс ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3.

на одного заемщика или группу связанных заемщиков, который равен 25% от размера капитала банка. В реальности же риск на бизнес собственника может достигать и 100, и 200% капитала. Например, кредит выдается какому-нибудь ООО с капиталом в 10 тыс. руб. Единственный учредитель, он же руководитель, он же главный бухгалтер – физическое лицо, никак юридически не связанное с банком. Эта организация все полученные деньги передает в виде займа другому такому же ООО и так далее, пока деньги не приходят в организацию, занимающуюся реальным бизнесом и подконтрольную собственникам банка. В результате ухудшение экономического положения собственников влечет снижение ликвидности банка вплоть до его банкротства. Зависимость банков от финансово-промышленных групп приводит к их использованию в отмывании похищенных руководителями крупных корпораций денежных средств.

Недостаточное обеспечение социально-экономических прав, особенно в условиях финансового кризиса, способствует нарушениям закона как со стороны граждан, так и предпринимателей. Нехватка финансовых ресурсов и, как следствие этого, сокращение рабочей силы вызвали дополнительную безработицу (более 7 млн человек, или 9,5% от экономически активного населения), обнищание некоторых групп граждан. Снижение социальных гарантий подталкивает экономически активных граждан к нарушению законов для обеспечения хотя бы минимального уровня жизни.

Указанные искажения повлекли резкую стратификацию общества. С 1992 по 2008 г. соотношение доходов десяти процентов самых богатых и самых бедных возросло в 2 раза и достигло 17. Многие рабочие и служащие не получают заработную плату, соответствующую общественной ценности их труда. Разница в зарплатах разных категорий российских работников необыкновенно велика: 5,4% работающих получают более 25 тыс. руб., при этом на их долю, по данным Росстата, приходится более 25% общероссийского фонда заработной платы. Зарплату менее 5 тыс. руб. получают 35,8% работников, и на их долю приходится всего 10,7% всех зарплат. В то же время, по данным журнала *Forbes*, в 2007 г. впервые в нашей стране оказалось больше ста долларовых миллиардеров – 110 человек, что на 50 человек больше, чем в 2006 г. Совокупное состояние сотни богатейших людей России составило более 520 млрд долл. – примерно в два раза больше доходной части российского бюджета на 2008 г. При этом более 23 млн человек находятся за чертой бедности.

В результате значительно изменилась структура социума. Современное общество дискретно, состоит из групп, исповедующих различные идеологии и негативно относящихся к попыткам социального контро-

ля со стороны господствующих социальных слоев. Некоторыми из этих групп преступность рассматривается как социально допустимое и полезное для них поведение. Из-за искажений системы производства, распределения и потребления общественных благ граждане и юридические лица вынуждены искать иные, помимо законных, источники доходов. В результате легализация преступных доходов находит своих приверженцев среди легальных предпринимателей, содействующих в размещении криминальных активов. Социальные противоречия способствуют росту доходов, получаемых в результате криминальной деятельности, повышению организованности и профессионализма преступников, что влияет на увеличение легализации преступных доходов.

Следует отметить, что внешние факторы не порождают сами по себе преступное поведение, связанное с отмыванием криминальных доходов. Анализ уголовных дел показывает, что, несмотря на устойчивость отрицательных явлений в обществе и экономике, легализация преступных доходов сопровождает не каждое преступное деяние. Надо учитывать преломление объективных факторов в сознании лица с антиобщественными установками, которые активно влияют на выбор форм преступного поведения, оценку риска разоблачения, наличие у него соответствующих возможностей.

Значительную негативную роль в распространении отмывания преступных доходов играют отрицательные качества личности многих современных предпринимателей: алчность, ограниченность, жадность, эгоизм, агрессивность, страх потерять нажитое и т.п. С развитием в нашей стране свободной экономики мы наблюдаем все большее количество лиц, злоупотребляющих этой свободой в целях личного обогащения, что, в свою очередь, привело к нравственному кризису. Согласно Всемирному обзору экономических преступлений – 2009, опубликованному компанией PricewaterhouseCoopers, Россия остается лидером в сфере экономической преступности. В 2009 г. в стране от экономических преступлений пострадал 71% компаний, что на 12% выше доли респондентов, столкнувшихся с экономическими преступлениями в 2007 г. (59%). Аналогичный показатель по миру составляет 30%, по Центральной и Восточной Европе – 34%.

В среде предпринимателей распространен лозунг: «Обогащайся любым путем!», коммерческая деятельность строится по принципу «Деньги не пахнут». Не развита этика бизнеса, криминальные предприниматели не просто не вытесняются деловым сообществом с рынка, а, наоборот, приобретают преимущества недобросовестной конкуренции. Отсутствие внятной воспитательной политики, сопровождающееся насаждением потребительских ценностей и отрицательными примерами коррупции и организованной преступности, привел к внедрению

в сознание наиболее активной, молодой части населения страны постулатов о допустимости любых методов экономической деятельности (продажа наркотиков, проституция и т.п.).

Легализации преступных доходов способствует коррупция, которая из неправомерного деяния зачастую превращается в способ экономического регулирования. Большое влияние на российскую экономику оказывают различные неформальные, зачастую родственные кланы, имеющие своих представителей среди государственных служащих. Деятельность таких кланов способствует получению значительных противоправных доходов, каждая положительная инициатива государства в сфере экономики, соприкасаясь с криминальной действительностью, искажается и превращается в орудие получения незаконной прибыли. Значительный политический вес подобных полуфеодалных экономико-бюрократических образований блокирует работу контролирующих и правоохранительных органов. В результате причиняется ущерб законным предпринимателям, вынужденным конкурировать с криминальным бизнесом на заведомо невыгодных для себя условиях.

В ряде случаев должностные лица, ориентированные на личное обогащение за счет занимаемой должности, похищают бюджетные средства путем перечисления на счета фирм-однодневок и отмывают. Например, генеральный директор одного из крупнейших градообразующих предприятий г. Волгограда, занимающегося производством уникальной военной техники стратегического назначения, заключил с рядом фиктивных фирм договоры на изготовление и поставку в Республику Индия пусковых установок зенитного ракетного комплекса. За якобы оказанные услуги на расчетные счета несуществующих ООО было перечислено несколько десятков миллионов рублей бюджетных средств. Используемая схема получения денежных средств позволяла миновать государственный контроль Росфинмониторинга, так как сумма каждого платежа и дальнейшего их обналичивания не превышала 600 тыс. руб.¹

Должностные лица, злоупотребляя своим положением, стремятся установить контроль над коммерческими организациями с целью создания и отмывания преступных капиталов, для чего покровительствуют одним организациям и вытесняют другие методами недобросовестной конкуренции. Чтобы устранить конкурентов, коррумпированные чиновники используют свои полномочия для получения информации об интересующей компании, оказывают давление на ее менеджмент и крупных акционеров, а также организуют проведение многочислен-

¹ Официальный сайт Росфинмониторинга. СМИ о расследованиях. 25.12.2007. <http://www.cfm.ru>.

ных проверок контролирующими и надзорными органами для дестабилизации хозяйственной деятельности интересующего предприятия.

Как показывает российский опыт, связь между коррупцией и отмыванием включает не только легализацию коррупционных доходов, но и использование коррупции для облегчения процесса отмывания. Стремясь защититься от уголовного преследования всеми доступными средствами и облегчить совершение преступлений, легализаторы тратят значительные средства на установление и укрепление коррупционных связей с различными чиновниками. Взятки передаются чиновникам за регистрацию фиктивных фирм, имущество, приобретенное преступным путем, оформляется на депутатов представительных органов власти, обладающих иммунитетом от уголовного преследования.

Коррупция оказывает негативное влияние и на работу правоохранительных и контролирующих органов. Вместо обеспечения законности недобросовестные сотрудники занимаются личным обогащением, зачастую сами участвуют в криминальной экономической деятельности, вымогают взятки¹. Например, сотрудники прокуратуры при участии Северо-Западной инспекции пробирного надзора проверяли деятельность ЗАО на предмет исполнения законодательства по борьбе с легализацией преступных доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. По результатам проверки в отношении гендиректора за ряд нарушений закона было возбуждено дело об административном правонарушении, а также внесено представление об устранении недостатков. В этот период, по оперативным данным, сотрудники прокуратуры наладили контакт с фактическими владельцами ЗАО, пообещав им обеспечить общее покровительство – крышевание, за что получали взятки – откаты².

Помимо общих социальных и экономических факторов, обуславливающих существование легализации преступных доходов, на рынок отмывания влияют обстоятельства, связанные с эффективностью противодействия данным преступлениям. Значительное влияние на состояние рынка легализации преступных доходов оказывает состояние законодательства, деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, органов государственного контроля, правоохранительных органов.

Усиление противодействия легализации преступных доходов приводит к вынужденному усложнению схем незаконных финансовых операций, повышению стоимости услуг по переводу и обналчива-

¹ Следователи собирались заработать миллионы на взятках // Московский комсомолец. 2009. 4 марта.

² Литовченко В., Титов С. Прокуроров вывели из ювелирного бизнеса // Коммерсантъ. 2013. 11 апреля.

нию денежных средств, ограничению рынка криминальных капиталов. В частности, проводя проверки исполнения закона в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, организации внутреннего контроля, государственные органы препятствуют использованию финансовых институтов в целях легализации преступных доходов.

Например, по результатам борьбы Банка России с сомнительными операциями во втором полугодии 2013 г. объем вывода денег за рубеж сократился более чем вдвое, а обналичивания — более чем на треть по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. Одновременно уменьшилось и количество кредитных организаций, в высокой степени вовлеченных в проведение таких операций (к ним относятся банки, объем сомнительных операций которых превышает 5 млрд руб., или 5% от объема дебетовых оборотов по счетам клиентов за квартал). За полгода их стало в 2,5 раза меньше, а 75% банков, которые еще летом относились к числу таких игроков, уже к концу года вообще отказались от проведения сомнительных операций. Добиться этого удалось за счет общего оздоровления банковской системы. В частности, в 115 банках были введены различные ограничения и запреты, у 54 кредитных организаций отозваны лицензии, причем у 16 из них — за нарушение антиотмывочного законодательства¹.

Соответственно несовершенство законодательного регулирования противодействия отмыванию, недостатки в деятельности органов государственного контроля, правоохранительных органов способствуют росту рынка криминальных капиталов. Так, в целом негативное влияние на эффективность противодействия легализации преступных доходов оказала нестабильность уголовного законодательства, связанная с частыми изменениями норм об уголовной ответственности за эти преступления. В процессе проводимой по соображениям гуманности и либерализма полной или частичной декриминализации некоторых преступлений, в частности легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ), уголовная ответственность за нее стала возможной только с 6 млн легализуемых средств.

Это привело к тому, что с 2010 по 2013 г. количество выявленных в России таких преступлений сократилось в 24 раза при обороте отмываемых криминальных капиталов в 2 трлн руб. По существу произошло прекращение борьбы с легализацией преступных доходов, так как названные деяния продолжали совершаться, причем более интенсивно и на значительные суммы, но в размерах, не превышающих 6 млн руб., либо большие суммы дробились на мелкие, также не выходящие за пре-

¹ Шестопал О., Дементьева С. ЦБ вычистил рынок // Коммерсант. 2014. 3 марта.

дела порога в 6 млн руб., с которого наступает уголовная ответственность.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение организациями и специалистами, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, требований закона о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, способствует вовлечению кредитных и иных финансовых организаций в совершение сделок, связанных с отмыванием криминальных доходов, создает условия для проникновения противоправных капиталов в финансовую систему.

Нарушения законодательства о противодействии отмыванию достаточно распространены. Ежегодно в рассматриваемой сфере регистрируется свыше трех тысяч административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.27 КоАП РФ (неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). Проведенный Банком России и Росфинмониторингом анализ работы порядка 100 банков выявил в 73 из них совершение финансовых операций с нарушением требований антилегализационного законодательства. Указанные нарушения закона способствуют росту легализации преступных доходов.

Правоохранительными органами реализуются не все имеющиеся возможности по выявлению рассматриваемых преступлений. Сталкиваясь при расследовании предикатных преступлений с фактами хищений, корыстных злоупотреблений и извлечением преступных доходов, следователи зачастую не выдвигают версий о легализации преступно полученных доходов, не интересуются тем, куда пошли криминальные деньги, иное имущество, какие операции, сделки совершены с ними. Выявление легализации преступных доходов средствами оперативно-розыскной деятельности также находится на низком уровне.

Работа правоохранительных органов по установлению и аресту преступных доходов, выведенных в офшоры, усложняется длительными сроками рассмотрения ходатайств о правовой помощи, связанными с нежеланием некоторых стран включаться в противодействие отмыванию. В черном списке Министерства финансов России 41 страна и территория, где затруднено или вообще невозможно получение достоверной информации о зарегистрированных там компаниях или счетах, даже на основании запроса о правовой помощи по уголовным делам.

§ 3. Меры, направленные на борьбу с рынком легализации преступных доходов

Неудовлетворительное состояние законности в сфере экономики, способствующее отмыванию криминальных средств, обуславливает не-

обходимость дальнейшего совершенствования противодействия этим преступлениям. В условиях высокой криминализации российской экономики борьба с рынком легализации преступных доходов является не только средством минимизации нелегальных инвестиций, но и орудием против организованной преступности, коррупции, финансирования терроризма.

Учитывая, что использование исключительно уголовно-правовых мер противодействия легализации преступных доходов не позволяет эффективно решить задачу борьбы с указанными преступлениями, необходимо активное использование мер предупреждения, в частности профилактики отмывания. В выполнении этих задач важное место отводится законодательному регулированию, деятельности органов государственного контроля, правоохранительных органов, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

Российское законодательство о противодействии легализации преступных доходов постоянно совершенствуется, в него включаются положения ратифицированных международных конвенций, направленных на борьбу с отмыванием коррупционных доходов и денежных средств организованной преступности. Другим направлением совершенствования законодательства является наделение государственных органов полномочиями, достаточными для профилактики противоправной деятельности, совершенствование системы обязательного контроля сделок и финансовых операций в целях предупреждения легализации преступных доходов.

Противодействие нарушениям закона, в частности преступлениям, совершаемым с использованием офшорных компаний, потребовала установления в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» требований об идентификации бенефициарного владельца, в качестве которого рассматривается физическое лицо, прямо или косвенно (через третьих лиц), владеющее (имеет преобладающее участие более 25% в капитале) клиентом — юридическим лицом либо имеющее возможность контролировать действия клиента. Это большой шаг в развитии системы профилактики легализации преступных доходов.

Однако деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, не ограничивается работой только с клиентами. Например, банки заключают генеральные соглашения по операциям на рынке ценных бумаг, в сфере межбанковского кредитования. В этом случае сторона договора рассматривается в качестве контрагента, а не клиента. При заключении подобных соглашений финансовыми организациями предпринимаются обосо-

ванные с точки зрения делового оборота и предупреждения отмывания попытки идентифицировать контрагента, получив от него необходимые сведения о владельцах и структуре собственности. Но иногда контрагенты отказывают в предоставлении подобных сведений, мотивируя, что положения закона об обязательной идентификации действуют только в отношении клиентов.

Для устранения подобных коллизий необходимо дополнить Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» положениями об идентификации организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, не только клиентов, но и контрагентов по всем сделкам и операциям. О необходимости подобного дополнения закона свидетельствует частое использование офшорных компаний, фирм-однодневок, выступающих в качестве контрагента органов государственной власти, государственных корпораций, фондов для совершения противоправных действий. В связи с этим обязанность идентификации контрагентов необходимо возложить, помимо организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и на государственные корпорации, фонды, органы государственной власти. В дальнейшем этот перечень может быть расширен за счет государственных и муниципальных учреждений, органов местного самоуправления, организаций, выполняющих иные государственные функции.

Кроме того, введение требований об идентификации контрагентов будет обеспечивать реализацию норм закона о противодействии легализации преступных доходов, предусматривающих запрет для кредитных организаций устанавливать и поддерживать отношения с банками-нерезидентами, не имеющими на территориях государств, в которых они зарегистрированы, постоянно действующих органов управления. Идентификация контрагентов будет также одной из мер, направленных на предотвращение установления отношений с банками-нерезидентами, в отношении которых имеется информация, что их счета используются банками, не имеющими на территориях государств, в которых они зарегистрированы, постоянно действующих органов управления.

В целях выявления незаконных операций офшорных компаний представляется необходимым дополнить Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» положением об обязательном контроле операций и сделок, стороной по которым является лицо, проживающее или зарегистрированное в офшорной юрисдикции.

Следует отметить, что меры по противодействию использованию офшорных юрисдикций для совершения незаконных операций активно

разрабатываются уже на международном уровне. Государства заключают соглашения об обмене информацией по финансовым операциям с офшорными юрисдикциями и между собой, вводятся дополнительные налоги на операции с офшорными компаниями. Так, по инициативе британского правительства 10 зависимых территорий, включая Британские Виргинские острова (BVI) — лидера по числу и обороту офшорных компаний, а также Каймановы острова, владения Джерси, Гернси и Мэн присоединились к конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по раскрытию информации о налогоплательщиках (Multilateral Convention on Mutual Assistance in Tax Matters). На данный момент документ, предполагающий переход к автоматическому раскрытию информации, подписали (с намерением ратифицировать) 53 страны, включая Россию¹. Наша страна глубоко интегрирована в международные процессы, и сотрудничество государств в рассматриваемой сфере может быть эффективно использовано для решения задач деофшоризации российской экономики.

Бороться с использованием офшоров для совершения незаконных операций поможет ограничение участия офшорных компаний в экономической деятельности нашей страны. В этих целях возможно установление законодательных ограничений на заключение с ними договоров экспорта стратегических товаров и технологий, введение запрета на участие в приватизации государственного и муниципального имущества, приобретение акций и долей стратегических предприятий, получение государственных субсидий и инвестиций². Такие компании не должны быть поставщиками товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, для госкорпораций, госкомпаний в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации твердых бытовых отходов, а также для всех остальных предприятий, в уставном капитале которых есть доля государства или муниципалитета.

Усиление государственного контроля как средства противодействия рынку легализации преступных доходов в первую очередь связано с организацией действенной системы пруденциального контроля (надзора)³. В настоящее время система контроля в большинстве финансовых

¹ *Едовина Т., Бутрин Д.* Офшоры попали под двойное обложение // Коммерсантъ. 2013. 17 июня.

² *Грицюк М., Фомченков Т.* У Кипра не покупать // Российская газета. 2013. 17 июня.

³ Система нормативов, позволяющих оценивать и управлять рисками, возникающими в результате деятельности финансовой организации, а также система мер, позволяющих обеспечить соблюдение таких нормативов, а в случае их нарушения исправить ситуацию.

сфер построена на фрагментарном подходе: при выходе организации на финансовый рынок анализируются документы, необходимые для лицензирования, далее контроль осуществляется на основе анализа отчетности – квартальной или годовой, затем проводятся периодические проверки. Таким образом, с момента лицензирования до момента проведения проверки регулятор не имеет всей необходимой информации о деятельности финансовой организации, что должен устранить пруденциальный контроль. Система такого контроля строится в соответствии со следующими принципами:

- а) постоянство контроля и надзора. Финансовые организации подлежат текущему надзору, характер контрольно-надзорных мероприятий непрерывно совершенствуется на основе новых данных, получаемых посредством регулярных отчетов, на совещаниях и встречах;
- б) всеобъемлющий характер контроля и надзора. Все финансовые учреждения, как крупные, так и мелкие, подлежат тщательному контролю со стороны государства. Однако менее стабильные и надежные организации, как правило, контролируются с еще большей скрупулезностью. Надзорные органы требуют, чтобы такие фирмы представляли дополнительные отчеты, отправляют туда больше запросов о тех ли иных сведениях и т.д.;
- в) органы пруденциального надзора полностью контролируют деятельность организаций. Фактически инспектор пруденциального надзора несет ответственность за обеспечение соблюдения финансовыми учреждениями всех пруденциальных норм, установленных регулирующими органами;
- г) пруденциальный надзор способствует предупреждению правонарушений. Как только поступают первые сигналы о том, что компания испытывает трудности, возрос риск правонарушений, в ходе документарных проверок должны быть предприняты все необходимые меры для того, чтобы проанализировать проблему и предотвратить любой возможный ущерб.

В качестве составной части пруденциального контроля необходимо совершенствование аналитической деятельности органов государственного контроля, позволяющее правильно оценивать уровень рисков в подведомственной сфере. Например, анализ работы банков позволяет выявить сферы, связанные с повышенным риском легализации преступных доходов, установить соответствующие нормативные коэффициенты, требующие обеспечения сделки собственными средствами банка. Высокий коэффициент риска может применяться по финансовым операциям с организациями, зарегистрированным в офшорных зонах, а также по отношению к другим непрозрачным, схемным активам. Ориентированный на

риск контроль требует наличия у государственных органов полномочий по вынесению мотивированных суждений о наличии признаков правонарушений, в том числе легализации преступных доходов, необходимых для привлечения к ответственности организаций, не соблюдающих нормативы риска.

Действенный надзор может обеспечить использование электронных систем мониторинга финансовых операций. Например, система мониторинга рынка ценных бумаг, введенная ФСФР России с 01.09.2010, зафиксировала 26,4 тыс. сигналов о подозрительных сделках, из них 727 с подозрением на инсайд, с поддержанием цены на определенном уровне – 5250 случаев, не имеющих экономического смысла – 14 300¹. Хотя указанная система не предназначена непосредственно для выявления легализации преступных доходов, опыт ее использования может быть применен для организации оперативного мониторинга операций с денежными средствами или иным имуществом на финансовых рынках в ежедневном режиме.

Одним из направлений противодействия рынку отмыwania является лицензирование деятельности финансовых организаций, утверждение их руководителей, что позволяет не допустить на финансовый рынок лиц, ориентированных на противоправную деятельность. В процессе принятия решения о выдаче лицензии должны учитываться риски, связанные с характеристиками физического или юридического лица, которое будет владеть банком, иной финансовой организацией или контролировать значительный пакет его акций. Также необходимо принимать во внимание риски, связанные с кандидатурами, предложенными на высшие руководящие посты учреждения.

При оценке подобных рисков следует рассмотреть следующие факторы: характер и степень значимости той или иной позиции в структуре организации; целесообразность назначения того или иного лица на определенную должность; наличие опыта и квалификации необходимой для должности; наличие у лица криминального прошлого, а также характер и тяжесть совершенных преступлений.

Эффективность надзора повышает наличие полномочий не только по проверке соответствия руководителей, специалистов финансовых организаций квалификационным требованиям при назначении их на должность, но и полномочий по их смещению при последующем выявлении нарушений закона или установлении фактов фальсификации личных данных. Таким образом, надзор должен включать наряду со сбором и анализом информации об организации также и получение сведений об ее руководителях, специалистах. Реализация указанных полно-

¹ Мазунин А. Рынок попал под подозрение // Коммерсантъ. 2011. 27 января.

мочий является эффективным средством профилактики миграции лиц, причастных к легализации преступных доходов, из одной финансовой организации в другую. Дальнейшее решение задач профилактики легализации преступных доходов требует усиления контроля инвестиций в финансовую сферу, что позволит избежать проникновения организованной преступности в финансовые учреждения.

Вопросам усиления контроля инвестиций посвящены положения Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года. В частности, предусматривается разработка мер, направленных на совершенствование процедуры допуска капитала на рынок банковских услуг и контрольных функций Банка России за крупными приобретениями (более 10%) акций (долей) кредитных организаций. Указанные меры одновременно предусмотрены планом мероприятий по реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года и направлены на:

- конкретизацию требований, в том числе предъявляемых к деловой репутации, к руководителям и учредителям (участникам) кредитной организации, предоставление Банку России полномочий по контролю соответствия указанных лиц установленным требованиям, осуществлению сбора информации об их деловой репутации, ведению соответствующих баз данных, обработке и ведению персональных данных;
- внесение изменений в законодательство в части упрощения процедуры эмиссии ценных бумаг кредитными организациями, а также обеспечение контроля за крупными приобретателями акций (долей) кредитной организации со стороны Банка России;
- установление в законодательстве норм, обязывающих номинальных держателей предоставлять кредитной организации сведения о владельцах акций кредитной организации и о владельцах акций акционерных обществ, оказывающих косвенно (через третьи лица) существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, включая третьи лица, посредством которых осуществляется косвенно существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации.

Актуальными являются такие направления деятельности по противодействию рынку легализации преступных доходов, как совершенствование взаимодействия органов государственного контроля и правоохранительных органов посредством обмена информацией, обучения сотрудников, установления алгоритма рассмотрения материалов с признаками легализации преступных доходов, внедрения методик оценки эффективности совместной работы. Например, списки организаций,

не исполнивших требования законодательства о противодействии легализации преступных доходов, а также организаций, фактическое местонахождение которых не представилось возможным установить, могут систематически направляться органами государственного контроля в прокуратуры субъектов Российской Федерации для возможного принятия мер реагирования. В свою очередь правоохранительным органам необходимо обеспечивать регулярные сверки с органами государственного контроля, особенно с Росфинмониторингом, данных о направленных материалах с признаками легализации преступных доходов. Большое значение имеет обеспечение доступа сотрудников Росфинмониторинга к базам данных правоохранительных органов.

Взаимодействие органов государственного контроля позволяет повышать эффективность работы посредством обмена информацией, организации совместных проверок, исключает дублирование, пробельность надзора. Например, получение Росфинмониторингом обобщенных сведений о государственной регистрации прав на недвижимость и сделок позволяет отслеживать подозрительные финансовые операции, сопоставляя данные банков о платежах с переходом прав на имущество.

Значительным профилактическим потенциалом обладает сотрудничество органов государственного контроля и организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, которое может осуществляться в форме просветительской деятельности, проведения обучения, предоставления необходимых сведений и методической информации. Например, Межрегиональным управлением Росфинмониторинга по Сибирскому федеральному округу в целях обеспечения постановки организаций на учет, разработке правил внутреннего контроля в рамках соответствующих соглашений в помещениях и на сайтах налоговых органов округа размещается информация об обязанностях организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, практикуется направление информационных писем поднадзорным организациям. Также практикуется публикация на интернет-сайтах сведений о лицах, причастных к совершению преступлений и правонарушений в финансовой сфере, информации о признаках финансовых преступлений.

Перспективным направлением профилактики отмывания является сотрудничество органов государственного контроля с институтами гражданского общества. Например, в ходе проведенного агентством «ИМА-консалтинг» по заказу Росфинмониторинга исследования установлено, что большинство опрошенных экспертов (руководители финансовых компаний и высших учебных заведений, ведущие экономисты, представители международных и общественных организаций Евразийского региона) отметили достаточно высокую роль гражданского общества

в борьбе с отмыванием грязных денег¹. Тем не менее почти 38% респондентов считают, что оно не может оказать серьезного влияния на повышение прозрачности финансовой системы и создать барьеры для пресечения преступной деятельности. При этом респонденты проявили острый интерес к проблематике, имеющей непосредственное отношение к потребительскому рынку финансовых услуг, что свидетельствует о значительном потенциале более широкого вовлечения институтов гражданского общества в такую борьбу. Результаты исследования свидетельствуют о необходимости развития институтов гражданского общества в рассматриваемой сфере, в том числе под эгидой государственных органов. Одним из направлений деятельности может стать общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие легализации преступных доходов.

Необходимо также развивать сотрудничество органов государственного контроля с гражданами, которые могут отстаивать свои и общественные интересы как индивидуально, так и коллективно, используя различные механизмы от разного рода собраний по месту жительства до политических партий. Например, граждане могут оказать помощь в выявлении отмывания преступных доходов в жилищно-коммунальной сфере, сообщая о фактах злоупотреблений при получении коммунальных платежей. Для организации сотрудничества с гражданами сотрудники Росфинмониторинга должны подробно рассматривать все обращения граждан и использовать их в том числе для проведения финансовых исследований.

Преодолению экономических деформаций, создающих рынок легализации преступных доходов, будет способствовать модернизация промышленности, внедрение инновационных технологий, повышение конкурентоспособности финансовой системы. Особенно очевидна необходимость перехода на новую модель развития стала в результате мирового финансового кризиса 2008 г. Воздействие внешних шоков оказало крайне негативное влияние на российский рынок ценных бумаг и банковскую сферу, ударило по темпам роста экономики и таким образом отразилось на динамике деятельности финансовых организаций и промышленных предприятий. В течение нескольких месяцев уровень капитализации российских компаний упал почти на 80%. Затруднения с ликвидностью в ряде банков подорвали уровень доверия внутри банковской системы и привели к остановке межбанковского кредитования.

В системе мер противодействия правонарушениям в сфере экономики в кризисный период первоочередное значение приобретают

¹ Зыкова Т. Финразведка запретит перемещать через границы Таможенного союза «грязную» наличность // Российская газета. 2010. 14 декабря.

экономические методы, позволяющие минимизировать и в некоторой степени устранить негативные социальные последствия. Для их реализации необходимо накопление золотовалютных резервов, привлечение частного капитала в фонды, предназначенные для купирования экономических дисфункций. При реализации экономических мер необходимо обращать внимание на соответствующее правовое оформление антикризисных мероприятий, осуществление контроля выделения и использования денежных средств.

В целях обеспечения устойчивости и защищенности национальной финансовой системы в кризисные периоды на законодательном уровне возможно закрепление общих принципов функционирования финансовой системы в целом и каждого ее элемента в отдельности, разработка механизмов антикризисного управления. В качестве других направлений минимизации негативного воздействия экономических кризисов на социальные условия можно выделить совершенствование законодательных механизмов социально-экономического прогнозирования; создание действенной системы налогового стимулирования; разработка механизма государственного контроля целевого использования финансовых средств, выделяемых для оздоровления экономики. Указанные меры, помимо антикризисного эффекта, будут положительно воздействовать и на предупреждение легализации преступных доходов, минимизируя рынок криминальных капиталов.

Для снижения источников криминальных капиталов требуется принятие на правительственном уровне специальной программы декриминализации экономики, реализация которой должна находиться под строгим контролем руководства страны. В программе необходимо отразить комплекс мер по обеспечению прозрачности управленческой деятельности в экономике, устранению разнообразных посредников, повышению эффективности государственного контроля, обеспечению взаимодействия государства с общественными организациями.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о расширении и развитии организованной преступной деятельности в экономической сфере, что оказывает дестабилизирующее влияние на политическую, экономическую и социальную стабильность в стране.

Современные реалии позволяют определить организованную преступность как сложную систему организованных преступных формирований, их отношений и деятельности по поводу и в связи с организацией и функционированием криминальных рынков, которые являются устойчивой средой и основным условием достижения целей преступных сообществ и организованных групп. Последние распространяют свое влияние за пределами российской территории, устанавливая контакты не только с криминальными структурами, но и с законно действующими субъектами экономики.

Полученные авторами результаты позволяют выработать универсальное определение криминального рынка, под которым следует понимать устойчивую среду и основное условие систематического получения организованными преступными формированиями прибыли посредством незаконного оборота товаров (или иных объектов материального мира), оказания услуг и (или) выполнения работ.

Понятием «криминальный рынок» охватывается совокупность общественных отношений по спросу, предложению и приобретению товаров и услуг, оборот и предоставление которых запрещены законом. В числе наиболее распространенных криминальных рынков, можно выделить торговлю людьми и организацию незаконной миграции, организацию притонов или помещений для занятий проституцией, сайтов с детской порнографией в сети Интернет, незаконную передачу детей на усыновление иностранным гражданам; использование принудительного труда жертв торговли людьми субъектами экономической деятельности, производство, распространение и контрабанду наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступную деятельность в топливно-энергетическом комплексе, в бюджетной сфере, строительном комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве и в реализации целевых государственных программ, незаконный оборот драгоценных камней, цветных и черных металлов, их лома и отходов; рейдерские захваты, особенно при проведении мероприятий нового этапа приватизации государственной собственности; отмыwanie (легализация) преступных доходов в банковской системе России и за рубежом;

¹ См.: Контрабанда в Европе обогащает мафию на 19 млрд евро в год – Newsweek <http://www.profi-forex.org/novosti-mira/entry1008225394.html> (08.09.2014).

незаконное производство и оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств и др.

По словам директора исследовательского центра Transcrime при Католическом Университете Сакро-Куоре в Милане Эрнесто Савона, способы получения прибыли, которые используются членами организованных преступных группировок, постоянно изменяются и по этой причине за ними практически невозможно проследить¹. При этом размеры сумм, которые отмываются мафией по всему миру посредством инвестиций в легальные проекты и предприятия, просто поражают. По оценкам Transcrime, на протяжении 2013 г. члены организованных преступных группировок на реализации контрафактных товаров заработали сумму около 19 млрд евро. Еще 6 млрд были заработаны мафией в результате продажи героина, на продаже кокаина и каннабиса им удалось заработать 5 млрд. Кроме того, в результате эксплуатации проституток было заработано еще 4 млрд евро.

Реализация профилактических мер по противодействию криминальным рынкам должна обеспечиваться со стороны государства комплексом мер экономического, социального, административного и иного характера, включая лицензирование отдельных видов деятельности (работ, услуг), при осуществлении которых имеются благоприятные возможности для извлечения прибыли через сферу функционирования криминальных рынков.

В целях предупреждения преступлений в сфере криминальных рынков государством в законодательном порядке устанавливается обязательный порядок лицензирования деятельности. Нарушения правил предоставления лицензий, порядка и условий осуществления лицензионной деятельности должны постоянно отслеживаться надзорными органами. Прокурорский надзор за соблюдением законов при осуществлении лицензионной деятельности, оперативное устранение методами прокурорского надзора выявленных нарушений законов должны стать одним из приоритетов прокурорской деятельности, обеспечивая экономическую безопасность страны.

Актуальной проблемой является обеспечение методами прокурорского надзора противодействия легализации преступных доходов, получаемых в сфере криминальной экономики. Распространенности легализации преступных доходов в кредитно-финансовой сфере способствуют недостатки исполнения финансовыми организациями законодательства о противодействии отмыванию. Банки не исполняют требования закона об идентификации клиентов и выгодоприобретателей, не представляют либо несвоевременно представляют в Росфинмониторинг сведений по операциям, подлежащим обязательному контролю, подозрительным сделкам. В ряде кредитных организаций отсутствует или недостаточен

внутренний контроль, ответственные сотрудники не удовлетворяют квалификационным требованиям.

Нарушениям законов способствуют также недостатки в системе банковского надзора. Центральный банк Российской Федерации и его территориальные учреждения в недостаточной степени обеспечивают надзор за кредитными организациями и полноту принятия мер к нарушителям законов: эффективность многочисленных проверок остается низкой, не всегда своевременно принимаются меры воздействия, контроль реального устранения выявленных нарушений закона не осуществляется. Кроме того, к кредитным организациям не применяется весь комплекс предусмотренных законами мер ответственности, зачастую используются предупредительные меры, не соответствующие социальной опасности выявленных нарушений, нарушители законов о противодействии отмыванию необоснованно освобождаются от ответственности, что влечет за собой совершение кредитными организациями повторных нарушений.

Издаваемые Банком России нормативные правовые акты содержат расплывчатые формулировки, которые позволяют использовать двойные стандарты и необоснованно широкую вариативность при вынесении решений. Возможность принятия Банком России и его территориальными органами различных по правовым последствиям мер к кредитным организациям за идентичные нарушения влечет за собой коррупционные проявления. Все это требует от органов прокуратуры обеспечения соблюдения всех требований действующего законодательства в указанной сфере правоотношений, постоянной проверки на предмет коррупционности нормативных правовых актов, регулирующих деятельность кредитных организаций, своевременного устранения всех выявляемых нарушений.

Требуется активизация выявления сбыта наркотиков и в первую очередь его организованных форм, одним из условий которой должно стать повышение качества расследования соответствующей группы преступлений, разоблачение следственным и оперативным путем всех участников преступных групп, задействованных в незаконном сбыте наркотиков, начиная от курьеров и реализаторов наркотиков, до создателей и руководителей этих преступных образований. Важная роль в решении этой задачи принадлежит прокурорскому надзору за следствием и дознанием по делам этой категории, а также координации деятельности всех правоохранительных органов, задействованных в противодействии незаконному обороту наркотиков. Подробное рассмотрение этих проблем выходит за пределы конкретной тематики научного доклада, подготовленного в текущем году. Различные аспекты участия органов

прокуратуры в их решении будут изложены на следующем этапе исследования.

В условиях интернационализации преступной деятельности успех национального правосудия во все большей степени зависит от эффективности международного антикриминального сотрудничества, особенно в вопросах выдачи, правовой помощи по уголовным делам и конфискации имущества, добытого преступным путем. На это обстоятельство особо обратил внимание заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А. Г. Звягинцев, выступая на Байкальской международной конференции прокуроров 27 августа 2014 г. «Наша позиция четкая, — отметил он, — для преступников и преступно нажитых капиталов на нашей планете не должно быть убежища от правосудия»¹. Действительно, с проблемой отмывания преступных доходов сталкивается не только наша страна, но и другие государства. По экспертным оценкам, десятки миллиардов долларов, похищенных в России, отмываются за рубежом. При этом страны — получатели грязных денег несут не только репутационный ущерб, но и становятся площадкой, на которой как раковая опухоль расцветает криминальный бизнес, подпитываемый отмываемым преступным капиталом. Это предполагает взаимную заинтересованность стран в борьбе с трансграничным потоком грязных инвестиций. Прокуратура исходит из того непреложного факта, что конъюнктурный меркантильный интерес не должен преобладать над общей стратегической задачей совместной борьбы с отмыванием преступных доходов. Решением этого вопроса явилось бы заключение двусторонних и многосторонних международных договоров о возврате имущества, полученного преступным путем и конфискованного в результате международного сотрудничества, что будет способствовать возврату огромных доходов, полученных преступным путем и выведенных за границу. Без такого договора любому государству просто невыгодно направлять за границу запросы о конфискации имущества, полученного преступным путем, так как конфискованные активы могут остаться в распоряжении запрашиваемого государства.

¹ См.: <http://www.irkproc.ru/news/6051.html>.

Авторский коллектив

Агапов Павел Валерьевич, ведущий сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, доцент, — § 3, 4 главы 1, заключение;

Александрова Людмила Ивановна, старший научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук, — § 3 главы 4;

Амирбеков Касумбек Ильясович, заведующий отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, — § 5 главы 1;

Белоцерковский Сергей Дмитриевич, профессор кафедры Академии ГП РФ, кандидат юридических наук, доцент, — § 2 главы 1;

Боголюбова Татьяна Анатольевна, главный научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, профессор, — § 1, 2, 3 главы 2;

Винокуров Сергей Иванович, ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук, доцент, — § 3 главы 3;

Диканова Татьяна Александровна, заведующая отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, доцент, — § 4 главы 2, § 1, 5 главы 4;

Жубрин Роман Владимирович, заместитель директора НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, — глава 5;

Меркурьев Виктор Викторович, заведующий отделом НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, профессор, — введение, § 1, 3, 4 главы 1;

Изгагина Татьяна Юрьевна, научный сотрудник отдела НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук, — § 4 главы 2;

Соколов Денис Александрович, старший научный сотрудник НИИ Академии ГП РФ, кандидат юридических наук, — § 1, 2, 3, 4, 5 главы 3;

Субанова Наталья Викторовна, заместитель директора НИИ Академии ГП РФ, доктор юридических наук, — § 4, 5 главы 4;

Сухаренко Александр Николаевич, директор АНО «Центр изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ», — § 2 главы 4;

Ульянов Михаил Владимирович, научный сотрудник НИИ Академии ГП РФ, — § 1 главы 3.