

УДК 343.85  
ББК 67.515П.Н. Панченко,  
доктор юридических наук, профессор

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ЕЕ РОЛЬ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

В статье обосновывается положение о том, что эффективность противодействия преступности может быть существенно повышена за счет дополнения традиционной правоохранительной деятельности, осуществляемой специализированными органами (органами внутренних дел, прокуратуры и т. д.), деятельностью органов государственной власти общей компетенции, которая была бы прицельно направлена на охрану правопорядка от преступлений при соответствующем содействии различных институтов гражданского общества и населения.

Ключевые слова: государственная власть, борьба с преступностью, уголовный закон, охраняемые законом объекты, правоохранительные органы, преступность, общественный контроль.

P.N. Panchenko,  
Doctor of Law, Professor

## STATE POWER AND ITS ROLE IN FIGHTING CRIME

The paper shows that the effectiveness of fighting crime could be considerably increased through supplementing the traditional law enforcement activities as exercised by the special authorities (internal affairs departments, prosecutor's offices, etc.) with the activities of state power bodies with general jurisdiction that would be specifically aimed at protecting legal order against crimes with the assistance of different civil society institutions and the community.

Key words: state power, fighting crime, criminal law, objects protected by law, law enforcement bodies, criminality, public control.

Принято считать, что роль государственной власти в борьбе с преступностью – решающая. В принципе такое представление верно, если под государственной властью понимать в контексте рассматриваемой проблемы лишь власть правоохранительную.

Государственная власть, рассматриваемая в связи с вопросами преступности, обычно воспринимается как система органов, непосредственно осуществляющих борьбу с ней, т. е. органов внутренних дел, органов предварительного расследования, прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов наркоконтроля, органов безопасности, в том числе ФСБ, внешней разведки, государственной охраны, правительственной связи и информации, судов. Обобщенно все эти органы именуются правоохранительными, так как главная их задача состоит в охране важнейших ценностей от посягательств на них – прежде всего, конечно же, от наиболее опасных из них, а именно от преступных посягательств.

В связи с тем, что главные силы и средства борьбы с преступностью сосредоточены

в системе органов внутренних дел, именно на них и лежит основное бремя решения этой крупномасштабной правоохранительной задачи. Что же касается других перечисленных выше органов, то они «задействованы» лишь на отдельных направлениях правоохранительной деятельности, осуществляют сравнительно ограниченные функции, выполняют гораздо меньший круг обязанностей. Их общая штатная численность несоизмерима с численностью органов внутренних дел, насчитывающей в общей сложности около миллиона человек.

Все это, разумеется, никак не принижает роли и значения других правоохранительных органов. Более того, они с учетом важности осуществляемых функций с полным основанием могут быть названы в известном смысле более значимыми и, может быть, даже элитными, если учесть уровень их материально-технической оснащенности, размеры денежного довольствия и т. д. Помимо прочего, основной их кадровый потенциал – выпускники престижных вузов, люди, являющиеся выходцами, как правило, из само-

достаточных, обеспеченных, относительно благополучных (некриминализованных или, по крайней мере, со сравнительно невысокой степенью криминализации) слоев общества, т. е. из, так сказать, «верхней» его части, а именно из верхнего среднего и собственно верхнего «классов», являющихся в известном смысле «классами-донорами».

Но здесь есть еще один немаловажный момент, заставляющий нас с достаточной четкостью отличать органы внутренних дел от иных правоохранительных органов. Если первые охраняют от преступлений и других правонарушений *весь круг* ценностей, образующих в совокупности Россию, то другие правоохранительные органы ориентированы преимущественно на охрану от преступлений ценностей, образующих в совокупности не всю Россию, а лишь ее государственную власть, притом власть не столько *правоохранительной*, сколько *общей* компетенции, т. е. власть Президента, Правительства, Государственной Думы, Совета Федерации и т. д.

Государственная же власть *правоохранительной* компетенции охраняется от преступлений и иных правонарушений все теми же органами внутренних дел – хотя сами эти органы полагаются в деле самоохраны главным образом на собственные возможности. Данное обстоятельство должно как-то «подтягивать» органы внутренних дел до статуса *элитных* правоохранительных структур, в том числе и по уровню материально-технической оснащенности, денежному довольствию, социальному статусу сотрудников, их престижу и пр. Но пока эта задача в силу ограниченных финансовых возможностей, в том числе связанных с продолжающимися потрясениями на мировых финансовых рынках, не решается.

Приходится с горечью констатировать, что органы внутренних дел все еще находятся как бы на «задворках» государственной правоохранительной власти, поскольку обеспечиваются по так называемому пресловутому «остаточному» принципу – что останется после «шапочного» разбора, т. е. после того, как сполна будут обеспечены все другие правоохранительные органы. Поэтому сегодня на службу в милицию, как и в армию, мало кто хочет идти, во всяком случае, из тех людей, у которых открывается хоть какая-то более предпочтительная перспектива.

Отсюда – и совсем незавидные результаты правоохранительной деятельности. Преступность все еще продолжает основательно «прессовать» граждан, общество, государство, а сотрудники органов внутренних дел едва успевают «отбиваться» от преступников, а подчас и сами, как говорится, подливают масла в огонь, идя на смышку с ними, приобщаясь к ним в постыдном деле ограбления сограждан, организаций, а следовательно, и нации в целом.

В свободное же от основных (меркантильных) забот время сотрудники довольствуются «раскрытием» преимущественно тех преступлений, которые в принципе раскрывать не надо, поскольку совершаются они в условиях очевидности, например, на преступника прямо указал потерпевший, его задержали прохожие или (случается еще и такое) он сам явился «с повинной».

Получается так, что «бедного крестьянина» (рядового россиянина) сегодня, в условиях молодого российского капитализма, грабят как «белые» (преступники), так и «красные» (сотрудники), причем последних граждане, судя по опросам населения, опасаются, как правило, больше, чем самых закоренелых преступников. Ведь за сотрудниками – не только сила, но и власть, против которой, как известно, «не попрешь». В народе по этому поводу не без оснований говорят, что «против лома нет приема».

Особенно страдают при этом мелкие и средние предприниматели, которых «кошмарят» не только чиновники общей компетенции (лицензионщики, налоговики, экологи, пожарные, сотрудники санитарно-эпидемиологической службы и т. д.), но и вкупе с ними те же сотрудники правоохранительных органов. Не отстает от сотрудников, конечно же, и традиционный криминалитет – в виде разного рода воров, вымогателей, угонщиков машин, убийц и прочих проходимцев, настойчиво стремящихся сегодня утвердить свою собственную «власть» в обществе.

В чем тут дело? Почему так получается? А получается так потому, что в основе и «общеуголовной» преступности (т. е. преступности, направленной против личности, личной собственности, иных ценностей, которые напрямую замыкаются на человека) и преступности «милицейской» (т. е. преступности, имеющей ту же направленность, но

совершаемой... «человеком с ружьем»), собственно говоря, одни и те же корни. Если условно общество разделить на «низы» (бедная его часть, характеризующаяся к тому же относительно высоким уровнем криминализации) и «верхи» (безбедная его часть, уровень криминализации которой намного ниже), то можно весьма отчетливо увидеть, что и преступники, и сотрудники милиции – это представители, по существу, одних и тех же «низов», «поставляющих» обществу львиную долю преступности и преступников\*. И у тех и у других, в общем-то, одна и та же психология, в основе которой отчетливо просматривается стремление *любыми* путями, в том числе, если нет других возможностей, противоправными, вырваться из нужды и нищеты, перестать быть «бедными и несчастными», выйти, так сказать, «в люди» и, может быть, даже попытаться как-то пробиться в «верхи» и уже там зажить «нормальной» («как и они») жизнью.

Конечно, значительная часть «бедноты» стремится как-то удержаться «на плаву» за счет сравнительно легальных источников, т. е. посредством разного рода «подработок», совместительств, ремонта квартир, машин, мелкой бытовой техники, строительства садово-огородных домиков, изгородей вокруг них и т. д. Но психология часто берет свое, а поэтому все еще широко распространены традиционно считающиеся у нас «безобидными» хищения из предприятий, позволяющие людям продолжать заниматься все тем же ремонтным, строительным, покрасочным,

штукатурным, электропроводным, водопроводным, сантехническим и прочим мелким теневым «бизнесом».

Тем самым преступность «низов» не только ударяет по самим «низам», но и «достаёт», образно говоря, «верхи». При этом представители «низов» нередко идут на откровенно вероломные преступления – например, воруют находящиеся под напряжением электрические кабели, провода линий электропередач, электросчетчики, элементы лифтового оборудования, вентили, задвижки теплосети, чугунные крышки люков теплотрасс и тем самым, с одной стороны, (каждый на свой манер) поправляют свое материальное положение за счет сдачи украденного в утильсырьё, а с другой – выводят из строя важные объекты жизнедеятельности [2, с. 2; 4, с. 5].

Те же, кому не претит, поступают на работу в милицию. Эти люди считают, что так надежнее можно свести «концы с концами», не вступая в конфликт (по крайней мере *непрямую*) с той же милицией и прочими людьми с государственными или муниципальными полномочиями, в том числе «людьми в форме». При этом довольно часто у таких людей изначально присутствует ярко выраженная прагматическая мотивация – пойду, мол, в милицию, а уж там как-нибудь «раскручусь».

В свое время профессор В.С. Устинов при анонимном опросе курсантов одного из милицейских вузов обратил внимание на весьма интересную деталь. По вопросу о причинах поступления на учебу в данный вуз курсанты в большинстве своем поясняли, что это необходимо им для того, чтобы «жить по человечески», «получить пистолет», «иметь стабильную зарплату», «выйти в люди» и т. д. Были и ответы, суть которых сводилась к намерению «брать у людей то, что они могут дать».

Вместе с тем, значительной части опрошенных свойственна и однозначно положительная мотивация, что тоже прозвучало в ответах опрашиваемых. Курсанты, в частности, хотят «как можно прочнее закрепиться в жизни», «не свихнуться», «не спиться», «не загнать в тюрьму», «набраться уму-разуму», «стать настоящим мужчиной», «стать человеком» и т. п.

Таким образом, хотя прямой установки на криминал у молодых людей, поступа-

\* Простые наблюдения показывают, что линия, отделяющая сферу преступного поведения от сферы поведения не преступного, находится не столько между нами (вот, мол, «нормальные» люди, а вот – преступники), сколько «внутри нас». Другое дело, что степень смещения этой линии (которая «внутри нас») в сторону именно преступного поведения или именно поведения не преступного (законопослушного, правомерного, «правильного»...) в каждом из нас – разная. Хотя в народе и говорят, что бедность – не порок, но, как показывает жизнь, у представителей «низов» она, как правило, больше смещена в сторону отрицательного поведения. Дело здесь в том, что хотя «атмосферный столб» криминогенных факторов «давит» на всех нас примерно с одинаковой силой (если, конечно, абстрагироваться от особенностей так называемой «панцирной» защиты каждого из нас, состоящей в каких-то *особых* условиях жизни – например, в условиях жизни в составе геологической партии, в составе экипажа подводной лодки, космического корабля и т. п.), но сопротивляемость к ним (к криминогенным факторам) у разных людей – разная. Так, человек, нуждающийся в средствах, с большей легкостью возьмет чужое (особенно то, которое... «плохо лежит»), чем человек, который в материальном отношении достаточно хорошо обеспечен.

ющих на учебу в милицейский вуз, не просматривается, но ответы опрашиваемых на поставленные вопросы в большинстве случаев – все же весьма приземленные. По крайней мере, ответы, в которых звучало бы стремление бороться с преступностью, преследовать преступников, охранять покой граждан, их жизнь, здоровье, свободу, честь, достоинство, имущество от преступлений, укреплять правопорядок и т. д., были единичными.

Так или иначе, но совершенно очевидно, что значительная часть милицейских кадров рекрутируется именно из «низов», в том числе из таких слоев общества, которые, будучи сами основательно криминализированными (по меньшей мере, на треть, если иметь в виду именно мужское наше население и сугубо формальный признак – наличие судимости), из которого в основном милиция и черпает свои кадры, «поставляют» нам одновременно ту преступность («милицейскую»), эффективно бороться с которой мы пока, к сожалению, не знаем как, не научились\*. Наглядным подтверждением сказанному является одна из последних установок министра внутренних дел Российской Федерации Рашида Нургалиева, состоящая в том, чтобы пьяниц, алкоголиков, наркоманов и разного рода преступников, в том числе уличенных в коррупции, на службу в органы внутренних дел... «не брать» [8]. Конечно, проблема эта могла бы решаться и без столь громогласных заявлений, но, как видно, в настоящее время она приобрела настолько острый характер, что действовать как-то иначе – уже просто невозможно.

Идеальным выходом из сложившегося положения было бы осуществление набора на службу в органы внутренних дел людей из «верхов», которые криминализированы в десятки (а то и больше) раз меньше, чем «низы», и где выбор достойных кадров – более широкий. Но это возможно лишь в случае радикального улучшения условий работы сотрудников. Необходимо, в частности, построить новые здания (старые в большинстве своем, к сожалению, пришли в негодность) с про-

сторными помещениями, оснащенными современным оборудованием, новой техникой, хорошей мебелью. Важно обеспечить сотрудников экономичным, скоростным и надежным транспортом. Необходимо увеличить денежное довольствие, наладить бытовое обслуживание и т. д. Все эти меры хорошо рекомендовали себя в развитых государствах мира и здесь нам ничего не приходится выдумывать – просто надо делать то, что делается... «у них» – практически «один к одному». И результат не замедлит сказаться.

Рассуждая на данную тему, надо, однако, отдавать себе отчет в том, что надеяться на осуществление подобных «проектов» в условиях нынешней нашей действительности есть не что иное, как мечтать по «маниловски». Пройдет, по меньшей мере, лет 15 или 20, прежде чем все это реально может осуществиться. Тем более мы не можем при сложившихся обстоятельствах сидеть сложа руки ждать «у моря погоды», т. е. того времени, когда у нас появится настолько обширный «средний класс», что он сможет занять доминирующее положение в обществе и тем самым основательно подрубить социальные корни преступности – как собственно «нищенской» преступности, так и преступности, исходящей от сотрудников милиции. Ничего здесь не остается, кроме как искать выход из создавшегося положения в других направлениях.

Представляется, что одним из таких направлений могло бы стать, в частности, включение таможенных комитетов, органов наркоконтроля, налоговой службы и службы судебных приставов в систему органов внутренних дел. «Свежая кровь» подразделений, сотрудники которых по своему социальному статусу и отношению к ним со стороны государства занимают более высокое положение, могла бы, как представляется, оказать положительное влияние на всю систему органов внутренних дел. Кроме того, собранные в один «кулак» силы и средства правоохранительной деятельности могли бы в этом случае работать значительно эффективнее. Взаимодействие между различными структурными подразделениями правоохранительных органов многократно умножало бы возможности каждого из них и в то же время делало бы их более «восприимчивыми» к взаимодействию с другими правоохранительными органами,

\* Специалисты подсчитали, что примерно каждый четвертый представитель мужского населения нашей страны имеет или имел в прошлом хотя бы одну судимость [1; 7]. Однако если учитывать *только мужчин* из «низов», то простые подсчеты показывают, что среди них судимым является примерно один из трех.



а именно с прокуратурой, судами, органами безопасности, в том числе ФСБ, внешней разведки, государственной охраны, правительственной связи и информации.

Наряду с этим было бы, на наш взгляд, целесообразно образовать при Президенте Российской Федерации структуру *государственно-правового контроля*, которая располагала бы своими подразделениями на всех уровнях (от местного и регионального до федерального) и контролировала функциональную активность всех государственных органов, и прежде всего органов правоохранительных, на предмет выявления резервов повышения эффективности их деятельности. Нельзя содержать почти миллионную армию «солдат правопорядка» и совершенно не интересоваться тем, как она (эта армия) «отрабатывает» те многомиллиардные финансовые вливания, которые сегодня хоть и недостаточны для решения проблемы преступности, но все же *делаются* – в том числе, может быть, в ущерб социальным, культурным, образовательным, научным и другим актуальным программам.

При Правительстве Российской Федерации целесообразно образовать структуру *правового контроля*, которая контролировала бы деятельность исполнительных органов на всех уровнях (местном, региональном, федеральном), прежде всего на предмет предупреждения правонарушений, и принимала меры для повышения эффективности данной деятельности.

Весьма важным было бы также образование при Федеральном Собрании Российской Федерации структуры *общественного контроля*, подразделения которого на всех уровнях (местном, региональном, федеральном) образовывались бы Государственной Думой и Советом Федерации и аккумулировали в своих информационных арсеналах *все* сведения о недовольстве граждан существующими порядками, вернее, – беспорядками, т. е. о недовольстве их всем тем негативным, что еще сопутствует нашей многотрудной жизни. Особенно же «глаз» общественного контроля должен быть направлен на контроль органов власти *правоохранительной компетенции*. При этом появлялся бы важный ресурс «информации к размышлению», реализация которого позволила бы здоровой части общества, в том числе посредством использования

различных государственных рычагов, оказывать более эффективное оздоровительное влияние на остальную его часть, создать более привлекательный их морально-нравственный образ.

Конечно, в каждой правоохранительной структуре есть свои подразделения, отслеживающие отклоняющееся от установленных норм поведение сотрудников, и соответствующие меры, реагирующие на него (подразделения собственной безопасности), но они больше опираются на «телефоны доверия» и прочие средства, снабжающие руководство компрометирующей сотрудников информацией, в том числе исходящей от анонимных «доброжелателей»\*. Это, безусловно, дает результаты, но большей частью такие, которые касаются уже свершившихся фактов «отклонений». Нужны же структуры, которые работали бы «на опережение», т. е. *предупреждали* преступления и иные правонарушения сотрудников.

В данной связи представляется, по меньшей мере, малоэффективным тот «общественный контроль», на который стремится опираться в своей деятельности Министерство юстиции Российской Федерации, дисциплинируя своих сотрудников [6]. «Наработанный» соответствующий опыт борьбы со служебными злоупотреблениями за рубежом, где каждый следит за каждым [3], едва ли может дать необходимые результаты у нас, где уровень правонарушаемости настолько высок, что люди проявляют солидарность скорее в негативном поведении, чем в поведении положительном.

Понятно, что новые структуры органов власти, наряду с образованными в последние 15 лет, должны быть четко «прописаны» в Конституции Российской Федерации, а также в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Особо нуждаются в конституционно-правовом закреплении до-

\* По данным Департамента собственной безопасности МВД РФ, по состоянию на 1 октября 2008 г. в стране привлечено к уголовной ответственности более тысячи сотрудников подразделений по борьбе с экономической преступностью, в том числе 61 сотрудник – за коррупционные преступления. Под суд отдано 2615 следователей. К различным видам юридической ответственности привлечено более трех тысяч милицеских руководителей, а всего сотрудников – свыше 20 тысяч. За период с 2005 по 2008 г. число привлекаемых к ответственности милицеских руководителей увеличилось почти в десять раз [5].

полнительно учрежденные за этот период «вертикали» и «горизонтали» власти, включая систему административно-территориального деления страны на федеральные округа, процессы, связанные с укрупнением субъектов Федерации, и др.

Пока не подведена под деятельность правоохранительных органов достаточно прочная материально-техническая база, которая позволяла бы их сотрудникам развернуться во всю ширь их возможностей, пока в стране не создан полномасштабный «средний класс», который смог бы «закрепить» наметившиеся позитивные тенденции развития,

предлагаемые нами к включению в систему органов государственной власти структуры государственно-правового контроля, правового контроля и общественного контроля, позволили бы не только «зачистить» преступность до ее каких-то минимальных пределов размаха и силы, но и избежать той, судя по всем признакам, назревающей катастрофической ситуации, которая, по меткому выражению известного классика политической, экономической и социальной мысли, всегда тяготеет к «революционной», т. е. к такой, при которой «низы – уже не могут...», а «верхи – уже не хотят...».

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабаков, А. Преступность не искоренить жестокостью // Рос. газ. — 2008. — 10 окт.
2. Быкова, Е. Охотники за цветметом тащат задвижки и вентили // Нижегородский рабочий. — 2008. — 30 сент.
3. Гельман, З. Взятчик должен сидеть в тюрьме // Рос. газ. — 2008. — 4 июля.
4. Горбунова, А. Воры оставили многоэтажку без света, а теплотрассы — без задвижек // Нижегородский рабочий. — 2008. — 1 окт.
5. Козлова, Н. Взятки не по чину. Департамент собственной безопасности МВД вводит жесткие нормы против коррупции // Рос. газ. — 2008. — 21 окт.
6. Куликов, В. За чиновником приглядит сосед. Новые законодательные инициативы должны стимулировать общественный контроль за госслужащими // Рос. газ. — 2008. — 22 окт.
7. Радченко, В. Хорошо сидим. Почти четверть мужского населения уже прошла тюремные университеты // Рос. газ. — 2008. — 2 сент.
8. Фалалеев, М. Чистка мундиров. Рашид Нургалиев: неприкасаемых чиновников-коррупционеров больше не будет // Рос. газ. — 2008. — 14 окт.